

CUESTIONES DEL EJERCICIO DEL PODER DE POLICÍA MUNICIPAL EN EL ÁMBITO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES, PARTIENDO DE LA NATURALEZA AUTÓNOMA DE AMBOS INSTITUTOS

Por la Dra. Margarita I. Correa de Payes¹

SUMARIO

I. Introducción	01
II. La organización nacional y el entramado de relaciones del federalismo	03
III. Autonomía municipal y autonomía universitaria	09
IV. Diferencias centrales entre la autonomía municipal y la autonomía universitaria	31
V. El ejercicio del poder de policía municipal en el ámbito de las universidades nacionales	36
VI. Conclusiones	46
VII. Bibliografía	52

I. INTRODUCCIÓN

Tal como lo ha señalado Ábalos², la reforma constitucional de 1994 ha fortalecido la descentralización como fraccionamiento de poder en relación al territorio dando nacimiento a dos órdenes de gobierno que se suman a los existentes, conforme el diseño de nuestra Constitución de 1853/60: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los *municipios autónomos*.

Asimismo, y en lo que aquí interesa, la citada constitución reformada, también ha significado para las *universidades nacionales* un cambio sustancial en su naturaleza, posicionándolas en un estatus especial como *ente autónomo*.³

1. Abogada, Magister en Derecho Administrativo (Facultad de Derecho-Universidad Austral), Especialista en Derecho Administrativo (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas-UNNE), Diplomada en Derecho Municipal (Universidad de Mendoza).

2. Ábalos, María Gabriela: "Las provincias y sus relaciones con la Nación y los municipios en el federalismo argentino." Publicado en "Aspectos jurídicos e institucionales del Federalismo Argentino", dirigido por el Dr. Antonio Hernández, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Colección Federalismo v. III; Ed. Advocatus; abril de 2011; págs. 211 y ss.

3. CN, art. 75 inc.19

Por otra parte, la misma reforma constitucional ha dejado claro la competencia de las provincias y de los municipios en materia del llamado “*poder de policía*” en el ámbito de su territorio, con la única limitación en relación a los llamados *establecimientos de utilidad nacional* respecto de los cuales -como lo señala el artículo 75 inciso 30- su ejercicio está condicionado a *la no interferencia sobre la finalidad de existencia de los mismos*.

Quedan así delineados, los ejes sobre los cuales girarán estas reflexiones: el ejercicio del poder de policía de los municipios respecto de las universidades nacionales, consideradas en su carácter de establecimientos de utilidad nacional, con especial referencia al actual posicionamiento constitucional de los municipios y de las universidades nacionales, cada uno en los términos que informa su autonomía.

Entendemos que el análisis propuesto resulta particularmente interesante, en tanto implica como desafío encontrar el punto de convergencia de cuestiones tan complejas como profundas: el sistema federal argentino⁴, las competencias delegadas a la Nación⁵, las retenidas por las provincias⁶, la relación de tales sujetos de la relación federal con los municipios, la autonomía municipal, las materias concurrentes⁷, el poder de policía,⁸ la autonomía universitaria⁹ como categoría constitucional y la siempre vigente discusión acerca de cuáles son las facultades que tal autonomía habilita a las universidades nacionales y otros tantos temas más que disparan cada una de las cuestiones señaladas.

Si la cuestión del reparto de competencias entre Nación, Provincias y Municipios es un tema que genera siempre mucha tela para cortar, el condimento de tratarse

4. Recordando que nuestro sistema federal responde al principio rector que surge de los artículos 121 y 122 CN que establece que las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado Federal y se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas.

5. Previstas en diversas normas constitucionales como el art. 2º, 4º, 6º, 7º (segundo párrafo), 13º, 17º (tercer y cuarto párrafo), 21º, 23º, 24º, 25º (primer párrafo), 26º (segundo párrafo), 27º, 30º, 44º y 45º entre otros.

6. Previstas en numerosas normas constitucionales, a saber: 5º, 8º (segundo párrafo), 13º, 32, 51, 52, 54, 62, entre otros.

7. Cfr. CN Arts. 4º, (cuarto párrafo), 75º inc. 2 y 18 y el art. 125 entre otros

8. El cual se encuentra expresamente previsto en el art. 75 inc. 30 CN en tanto establece que las provincias y los municipios conservan el poder de policía e imposición en los establecimientos de utilidad nacional en tanto no interfiera con las finalidades de este último

9. Cfr. Art. 75 inc. 19 CN

de una universidad nacional y su especial naturaleza de ente autónomo como categoría constitucional, da cuenta de la intensidad de las cuestiones involucradas.

En atención a la naturaleza del presente trabajo y la extensión sugerida he estructurado el análisis tratando de definir el contorno constitucional de los órdenes de gobierno y el complejo de relaciones jurídicas que el Estado Federal implica. Para luego abordar un acotado panorama del núcleo indisponible de la llamada “autonomía municipal” a través de su contenido, elementos y competencias, ubicando dentro de ellas al “poder de policía municipal. Por el otro lado exponer la “autonomía universitaria”, con referencia a su contenido, objeto y finalidad, tratando de delinear las diferencias fundamentales entre tales autonomías.

Seguidamente abordamos los llamados *establecimientos de utilidad nacional* ubicando en ellos a las universidades nacionales para luego exponer el criterio de confluencia entre el ejercicio de la potestad local referido al poder de policía municipal y la garantía de “no interferencia” sobre las universidades en su carácter de “establecimiento de utilidad nacional”.

Por último, intentaremos formular conclusiones.

II. LA ORGANIZACIÓN NACIONAL Y EL ENTRAMADO DE RELACIONES DEL FEDERALISMO

II.I Órdenes de gobierno. Sujetos del federalismo

A fin de dar cuenta del complejo esquema de reparto de competencias que emana de nuestra Constitución Nacional, hemos entendido necesario empezar el análisis con el diseño federal que la misma propone.

Argentina es un país federal, así lo dice el artículo 1 de la Constitución Nacional, pero cómo lo señala el maestro Linares Quintana¹⁰, esa forma federal es adoptada según lo establece la propia constitución, de modo tal que lo que hay de federal en la Constitución Argentina debe buscarse en ella misma.

¹⁰. Linares Quintana, Segundo V. “Tratado de las ciencias del Derecho Constitucional” Buenos Aires, 1956, T VI, pg. 44

Asimismo, cómo lo señaló Alberdi las constituciones deben ser adecuadas al país que las recibe, Y está claro que el nuestro, al momento de su organización nacional, contaba con antecedentes federativos coloniales y patrios que marcaron la necesidad de conciliar el accionar central con las soberanías provinciales. Tales antecedentes, como lo explica Alberdi, dan cuenta de las rivalidades y diversidades provinciales, la especificidad provincial derivada de los suelos y climas diversos traducidas en distintos hábitos y costumbres la falta de medios de comunicación y de organización sumado a las distancias enormes como también los tratados, ligas parciales y acuerdos provinciales preexistentes a la organización nacional y desde ya el Acuerdo de San Nicolás ratificatorio del Pacto Federal de 1831 en la que se consagró el principio federativo.¹¹

El Estado Federal Argentino tiene a la Constitución como origen y en tal sentido, como lo ha señalado la Corte Federal, no es que las provincias se hayan reservado poderes, sino que ha sido la propia Constitución la que ha operado la distribución estableciendo que todo poder no delegado queda en competencia provincial.¹²

Ahora bien, conforme el diseño constitucional, el *primer sujeto de la relación federal* es el Estado Federal Argentino como entidad jurídico político soberano “a costa del sacrificio de la soberanía de los Estados locales que poseen autonomía”, como lo explica Comadira¹³, señalando además la doctrina de la Corte Federal en tal sentido, que refiere a “autonomía provincial” diferenciándola de la “soberanía” del Estado Federal¹⁴.

El *segundo sujeto de la relación federal* son las provincias que se caracterizan por su autonomía, la cual se traduce en la elección de sus propias autoridades (art. 122 CN); el dictado de su Constitución (art. 5CN); la representación en las Cámaras

11. Alberdi, Juan B. “bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina” http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/bases-y-puntos-de-partida-para-la-organizacion-politica-de-la-republica-argentina--0/html/ff3a8800-82b1-11df-acc7-002185ce6064_10.html

12. CSJN “Solís, Julio A”, Fallo 308:1298 “... las provincias no se reservan poderes, sino que la Constitución, como expresión de la voluntad del Pueblo de la Nación los distribuye, delegándolos en forma definida al Gobierno Federal, afirmando que los no delegados los conservan las provincias.”

13. Comadira, Julio Rodolfo - Escola, Jorge Héctor- Comadira Julio Pablo “Curso de Derecho Administrativo” T I y II. Reimpresión-Abeledo Perrot (2017) pg. 270

14. CSJN “Cardillo, José v. Inda. Y Com. Marconetti Ltda. SA” Fallos 240:311 especialmente p. 319; id. “Berga, Elvezio D. v. Seguros La Rural SA” Fallos 271:206 especialmente consid. 7º.

del Congreso Nacional (art. 44 CN), bajo un principio de supremacía del Estado Federal¹⁵ y de igualdad política de tales Estados provinciales.¹⁶ .

Asimismo, en la relación federal toma protagonismo -como *tercer sujeto* de dicha relación-, luego de la reforma de 1994, *la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, conforme el ar. 129 CN, sin perjuicio de la evidente diferencia con el estatus autónomo de las provincias, como claramente lo explica Ábalos¹⁷.

En este esquema federal se presentan, por último, los *municipios autónomos*, conforme el art. 123 CN, como un *orden de gobierno en la relación federal*, “...cuya autonomía sigue siendo de competencia provincial en cuanto a sus alcances y contenido”, como lo explica Ábalos¹⁸.

La citada norma consagra constitucionalmente la garantía que todos los municipios deben gozar de algún grado de *autonomía en lo institucional, político, administrativo, económico y financiero*, de modo tal que una constitución provincial que omitiere brindarla en algún grado, sería contraria a la norma constitucional e incurriría en una inconstitucionalidad por omisión , sin perjuicio que como también se ha señalado, no se consagra la autonomía absoluta que sería violatoria de la autonomía institucional de las provincias, que tiene un rango superior.¹⁹

II.II. Relaciones jurídicas en el Estado Federal Argentino

Teniendo en cuenta la existencia de los distintos órdenes de gobierno y las competencias que titularizan los sujetos en la relación federal conforme el

15. Comadira, *ibid.* pg. 270, quien señala qué esta posición es la que explica las cláusulas constitucionales que prevén la intervención federal de los gobiernos locales o el control federal al que quedan sometidas por intermedio de la actuación de la Corte Suprema en las causas que las tengan por parte cuando se reúnan los requisitos especificados en los actuales artículos 116 y 117 de la Constitución nacional

16. CSJN “La Pampa, Provincia de v. Mendoza, Provincia de s/acción posesoria de aguas y regulación de usos” Fallos 310:2478:” ...En definitiva, la garantía constitucional de la igualdad entre los Estados que forman una federación, no importa la igualdad económica.”

17. Ábalos, María Gabriela “*La ciudad autónoma de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿un nuevo sujeto del federalismo?*” En “Instituciones de la ciudad autónoma de Buenos Aires” Ed. La Ley, Bs As, 2001, pg. 3/21.

18. Ábalos, María Gabriela: “*Las provincias y sus relaciones con la Nación y los municipios en el federalismo argentino.*” Publicado en “*Aspectos jurídicos e institucionales del Federalismo Argentino*”, dirigido por el Dr. Antonio Hernández, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Colección Federalismo v. III; Ed. Advocatus; abril de 2011; págs. 211 y ss.

19. Ver Quiroga Lavié, Humberto “*Constitución de la Nación Argentina comentada*” pg. 735/737

esquema antes expuesto, la doctrina es conteste en la existencia de distintos tipos de relaciones que pueden resumirse en: de coordinación, de supra y subordinación y de inordinación o participación²⁰

Al respecto Ábalos²¹ señala -citando a García Pelayo- que tales tipos de relaciones se condicionan y complementan de modo tal que las solas relaciones de coordinación disolverían la unidad del Estado, por su parte las de supra y subordinación lo convertiría en un Estado centralizado puro y no sería posible la coexistencia de ambos grupos de relaciones más que gracias a la idea de inordinación, la cual por sí sola es incapaz de fundar una entidad política.

II.II.I. Relaciones de coordinación: teniendo en cuenta el diseño constitucional, las competencias nacionales y locales se encuentran sometidas a las siguientes reglas²²

a) las competencias nacionales o federales son delegadas y definidas sin perjuicio que tal es competencias puede ser expresas o implícitas²³

b) los poderes o las competencias locales son en cambio reservados o remanentes, tanto expresos (artículos 124 y 125) como tácitos art. 121-primera parte).²⁴ Sin perjuicio que el ejercicio de los poderes reservados por las provincias no debe obstaculizar el cumplimiento por parte de la nación de aquellos que le hubiesen sido delegados.²⁵

20. Comadira, óp. cit. citando a García Pelayo y Bidart Campos pg. 272

21. Ábalos, María Gabriela: "Las provincias y sus relaciones con la Nación y los municipios en el federalismo argentino." Publicado en "Aspectos jurídicos e institucionales del Federalismo Argentino", dirigido por el Dr. Antonio Hernández, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Colección Federalismo v. III; Ed. Advocatus; abril de 2011; págs. 211 y ss.

22. Comadira, Julio Rodolfo - Escola, Jorge Héctor- Comadira Julio Pablo "Curso de Derecho Administrativo" T I y II. Reimpresión-Abeledo Perrot (2017)

23. Cabe recordar al respecto las previsiones mira artículo 75 inciso 32 CN que atribuye al Congreso Nacional competencia para hacer todas las leyes y reglamentos que sean necesarios para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la Constitución al Gobierno de la Nación Argentina

24. CSJN "Blanco, Julio E. v. Nazar Laureano" fallo 1: 170 donde se señaló que las provincias conservan todos los poderes que tenían antes de la Constitución a menos que en su texto se contemple alguna disposición que prohíba o restrinja su ejercicio. respecto de las provincias creadas con posterioridad a 1853 por aplicación del principio de igualdad constitucional de todas ellas se encuentran idéntica situación, sin perjuicio del caso de la Provincia de Buenos Aires que se reservó poderes especiales al momento de su incorporación en el Pacto de San José de Flores de 1859.

25. CSJN "Disco SA v. Provincia de Mendoza" Fallos 312:1437.

c) existen competencias concurrentes, es decir atribuciones ejercitables tanto por la nación como por las provincias y municipios (v. art 41 y 42; 75 inc. 18 e inc. 30 y art 125)²⁶

d) existen facultades prohibidas a las provincias, enunciados en forma genérica (art. 126- primera parte CN) y específico (art. 126- segunda parte).

En relación con las potestades concurrentes la Corte Federal²⁷ ha señalado, como lo explica Comadira²⁸ que en caso de conflicto rige la prevalencia del poder nacional siempre que la contradicción sea insoluble y exista una real finalidad de bienestar general en el ejercicio de la Autoridad Nacional.

Asimismo, la citada Corte también ha señalado que debe primar una política de equilibrio respecto del ejercicio de las facultades nacional y provincial, en el marco de un federalismo de concertación²⁹

II.II.II. Relaciones de supra y subordinación

Muy brevemente y siguiendo a Comadira³⁰ en lo que aquí interesa, refieren a aquellas donde se manifiesta la prevalencia del orden de gobierno nacional sobre los provinciales. Tal el caso del llamado poder constituyente provincial derivado (art. 5 CN); el control de constitucionalidad de las constituciones provinciales sin perjuicio que el poder federal debe ser respetuoso de las potestades legislativas provinciales³¹; la primacía del derecho federal; la competencia de la Corte Suprema y justicia para dirimir conflictos entre provincias y entre estas y el Estado Federal y los temas que suscitan derecho federal; la intervención federal de las provincias si no cumplen los recaudos previstos en el artículo 5 CN, entre otros.

26. Por supuesto que las competencias de los municipios estarán en función del alcance y contenido previsto en la respectiva constitución provincial, conforme art, 123 CN

27. CSJN doctrina Fallos: 300:402 y 322:2862, entre otros).

28. Comadira, ob cit, pg. 272/274

29. CSJN "Marwick, SA v. Provincia de Misiones" Fallos 307:360.

30. Comadira, ob. cit...pg. 276 y sgtes

31. Así lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la nación en la causa "Botto José E y otro" Fallo 252:184

II.II.III. Relaciones de inordinación o participación

Al respecto cómo lo señala Comadira³² son aquellas en las cuales los Estados locales participan en la formación de la voluntad del Estado Nacional o concurren en la modificación de la Constitución Federal y agrega citando a García Pelayo que es “la expresión jurídica de la síntesis dialéctica entre el poder central y los poderes locales”.

II.III. Los municipios dentro del entramado de las relaciones dentro del federalismo

En primer lugar y como ya lo habíamos señalado siguiendo a Ábalos³³, *los municipios, si bien no son sujetos de la relación federal, sí lo son en la relación federal* a través de la provincia dentro del cual existen e inclusive la citada autora afirma que el municipio autónomo después de la reforma de 1994 constituye un orden de gobierno que se suma al nacional, al provincial y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al ser el municipio autónomo, actor en la relación federal necesariamente en el ejercicio de sus competencias autónomas entabla relaciones desde luego con la provincia a la que pertenece, pero también con la nación sobre todo al momento de ejercer una de sus competencias centrales cuál es el llamado *poder de policía*.³⁴ Y así nótese que en el marco de la actual emergencia sanitaria ha cobrado vigor ese entramado de relaciones entre municipio -provincia³⁵ y municipio -nación³⁶.

32. Comadira...ob cit. pg. 281 y sges.

33. Ábalos, María Gabriela, “Las provincias...”

34. CSJN Fallos 328:2675:” ...la circunstancia que los gobiernos locales también instrumenten medidas de fiscalización y que tengan resguardo en las constituciones provinciales, respecto al control sobre los “hechos sometidos a su jurisdicción” en materias vinculadas al orden, salubridad y seguridad común, ya que estas cuestiones, como muchas otras atinentes al ejercicio del poder de policía, la Constitución las otorga, de manera concurrente, al Estado Nacional y a las provincias (arts. 75, inc. 30 y 125 de la Constitución Nacional) y pueden ejercerse conjunta o simultáneamente sobre un mismo objeto o una misma materia sin que de tal circunstancia derive violación de principio jurídico alguno (Fallos: 315:1013, especialmente considerando 6° del voto del ministro Eduardo Moliné O’Connor), toda vez que tales potestades sólo pueden considerarse inconciliables cuando media una repugnancia efectiva entre una y otra facultad (doctrina de Fallos: 300:402 y 322:2862, entre otros).

35. V. En la causa SCJBA, I - 2132, “Carrefour c. Municipalidad de La Plata s. Acción Declarativa de Inconstitucionalidad - Medida cautelar”, 14/04/2004, el máximo tribunal sostuvo que la Provincia de Buenos Aires, no le ha cedido al Municipio la potestad de regular la actividad económica del comercio, la que es competencia provincial. Sin embargo, Junín dispuso un cambio en el horario de apertura y cierre de comercio, lo que motivó la queja de la oposición. V. <https://laverdadonline.com/el-frente-de-todos-cuestiona-en-horario-de-los-comercios/>.

36. Por ejemplo antes del dictado del DNU 297/0 , el 12/03/2020, la Municipalidad de Bahía Blanca dictó el Decreto 317/2020, suspendiendo por su artículo 1, “todos los eventos organizados por organismos públicos,

El ejercicio del poder de policía municipal es precisamente el núcleo de análisis sobre el cual volveremos más adelante

III. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

III.I. Las referencias constitucionales de la autonomía

La palabra autonomía no tiene, ciertamente, un significado unívoco. La misma Constitución Nacional la utiliza por lo menos en ocho oportunidades dándole en cada caso distinto significado y alcance. La utiliza al formular la previsión acerca de la Auditoría General de la Nación (art. 85 –tercera cláusula CN). Luego de definirla como organismo de asistencia técnica del Congreso, agrega que tendrá “autonomía funcional”.

Vuelve a utilizar igual término al momento de formular previsión relativa al Defensor del Pueblo (Art. 86- primera cláusula) señalando que “actuará con plena autonomía funcional”.

También al regular el Ministerio Público (Art. 120- primera cláusula), en esta oportunidad a la “autonomía funcional” agregando “autarquía financiera”.

Además de los casos señalados al momento de referir a la “autonomía municipal” (Art. 123 CN) dentro del Título Segundo: Gobiernos de Provincia.

La otra referencia constitucional es con relación al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129).

Otra referencia del término obra en el art. 14 bis-tercera cláusula CN, cuando se prevé que una ley establecerá el seguro social obligatorio que estará a cargo de *entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica*.

También se utiliza en el art. 80 referido a la posibilidad de promulgación parcial

privados o particulares que requieran autorización o permiso municipal, como así también toda actividad social, educativa, deportiva o cultural que implique la concurrencia masiva de público”; luego le siguieron el 16/03/2020, la Municipalidad de La Plata, de Olavarría, Tandil, Pila, Mar del Plata, Avellaneda, Brandsen, Guido, entre muchísimos otros.

de las leyes con relación a las partes de los proyectos de ley no observadas por el Poder Ejecutivo Nacional y la posibilidad de ser promulgadas si tienen autonomía normativa.

Por último, la referencia constitucional de la autonomía es la de las Universidades Nacionales, prevista en el artículo 75 inciso 19- tercera cláusula³⁷, que establece entre las atribuciones del Congreso la de dictar leyes que garanticen la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

La utilización del término autonomía en instituciones, órganos y oportunidades tan disimiles entre sí muestra a las claras que el mismo no tiene un significado unívoco y por tanto habrá que indagar en cada caso a que refiere.³⁸

III.II. La autonomía municipal. La garantía constitucional

El artículo 123 de la Constitución nacional establece que cada provincia dicta su propia Constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Al respecto recordamos lo dicho por Ábalos cuando señaló -con cita a Hernández-, que el mencionado artículo, producto de la reforma, ha fortalecido la descentralización como fraccionamiento del poder con relación al territorio³⁹.

37. Art. 75-inc. 19 CN - tercera cláusula: "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.

38. Bianchi, Alberto B. "La autonomía universitaria (a propósito de la revisión judicial de los concursos) Ed. La Ley 16/05/2005,4: explica que en nuestro derecho caben distinguir cuatro clases o grados de autonomía: a) de las provincias, b) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, c) la de los restantes municipios y d) de las universidades. El de las provincias es el primer grado en su condición de Estados originarios que concurrieron a formar el Estado Federal, el segundo grado el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a diferencia de las provincias no es un Estado originario ni delegó poderes al Estado Federal, el tercer grado las autonomías municipales, que en su opinión no tiene base en la Constitución, otorgarla o no depende de cada legislatura provincial y el cuarto grado el de la autonomía universitaria, que involucra la capacidad de autonormarse pero con base en una ley universitaria dictada por el Congreso en virtud del art. 75-inc. 18. Carecen de territorio a diferencia de los demás entes autónomos y tienen la atribución de autogobernarse.

39. Ábalos, María Gabriela "Régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994". Publicado en "Cuestiones constitucionales" Num.8 enero-junio 2003.pg 3-45

Consecuentemente lo primero que tenemos que señalar como característica centrales, que el municipio autónomo constituye un *orden de gobierno* titularizando poder sobre una base territorial y sociológica y cuyo contenido y alcance será determinado por cada provincia, respecto de los órdenes institucional, político administrativo económico y financiero.

Y de lo dicho surge clara la diferencia entre la autonomía provincial y la autonomía municipal, por cuanto como lo señala Ábalos, las provincias son sujetos del federalismo por su origen histórico y constitucional y tienen necesariamente jerarquía superior a los municipios que la conforman y por tanto estos últimos se encuentran subordinados a ella ⁴⁰.

No obstante, y cómo se señaló anteriormente, el municipio autónomo a que refiere el ar. 123 CN, más allá de los alcances y contenido previsto en cada constitución provincial, cuenta con una base territorial y sociológica sobre la cual va a ejercer su poder de orden político, a través del ejercicio de las competencias que serán de orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Como veremos más adelante es precisamente esa naturaleza jurídica que la diferenciará claramente de las universidades nacionales -también autónomas- conforme la norma fundamental. (art. 75-inc. 19 CN)

Por ello entiendo en punto a su naturaleza, que como lo señala Hernández⁴¹ que “...municipio...institución, de base sociológica, de carácter natural, basada en las relaciones de vecindad, que requiere de un poder y del derecho para alcanzar el bien común de esa sociedad local”

En relación a los aspectos del contenido de la autonomía municipal enumerados en art. 123 CN, señalamos conforme lo explica Ábalos⁴² “...el *institucional*, que supone la facultad de dictarse su propia carta fundamental mediante una convención convocada al efecto; el *político*, al elegir a sus autoridades y regirse por ellas; el

40. Ábalos, María Gabriela. *ibid*...

41. Hernández, Antonio María “*Derecho Municipal*”, Depalma, Buenos Aires, 1997, TI, p. 292 y ss.

42. Ábalos, María Gabriela “*Régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994*”. Publicado en “*Cuestiones constitucionales*” Num.8 enero-junio 2003.pg 3-45

administrativo, en la gestión y organización de los intereses locales, servicios, obras, etcétera; y el *económico-financiero*, al organizar su sistema rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios, e inversión de ellos sin contralor de otro poder..”

Asimismo, conforme la manda constitucional, las provincias se encuentran obligadas a garantizar la autonomía municipal en los aspectos señalados, generando su incumplimiento, como lo señala Comadira⁴³, una clara *inconstitucionalidad por omisión*.

III.II.I. Elementos Fundamentales: entiendo necesario referirme muy escuetamente a ellos, a efectos de contrastar con los caracteres de las universidades nacionales autónomas y su naturaleza institucional, que luego será fundamental para llegar al núcleo de análisis, esto es el ejercicio del poder policía municipal sobre las universidades nacionales

a) territorio, existiendo al respecto distintos sistemas para su delimitación, cuestión no menor en tanto será relevante a los efectos del ámbito competencial material y sustancial de los municipios⁴⁴

b) población: que como lo señala Ábalos, refiere “..base humana esencial en la que se asienta el municipio...” y agrega”. ha sido utilizada frecuentemente para distinguir categoría de municipios”.

c) poder: que implica facultad de hacer, de obrar y que el caso se centra en esas facultades de hacer que emergen de las prerrogativas públicas ⁴⁵ que titulariza el municipio en función de la Constitución Nacional (art. 5, 123, 31 entre otros) y las constituciones provinciales, sus cartas orgánicas y demás leyes que la rigen.

43. Comadira, Julio Rodolfo - Escola, Jorge Héctor- Comadira Julio Pablo “Curso de Derecho Administrativo” T I Reimpresión-Abeledo Perrot (2017)-pág. 312 y sgtes.

44. Ábalos, María Gabriela “Régimen municipal argentino...”.pg 3-45

45. Ivanega, Miriam Mabel “Principios de organización administrativa” Ed. INAP, obra colectiva DA-2003/2004, números 267-268, que señala “...La potestad es un poder atribuido por la ley, que lo delimita y construye. Apodera y habilita a la Administración, para ejercer su acción. Por ende, no se genera en una relación jurídica, ni en pactos, negocios jurídicos, actos o hechos singulares, ni consiste en una pretensión particular como el derecho subjetivo; la potestad se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas y a la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos de “donde eventualmente pueden surgir, como una simple consecuencia de su ejercicio, relaciones jurídicas particulares”. V

Es precisamente acerca de una potestad específica que centramos el análisis: el poder de policía municipal y concretamente sobre las universidades nacionales en su carácter de “establecimiento de utilidad nacional.

d) finalidad: realizar el bien común de la sociedad local que como señala Ábalos⁴⁶, si bien la realización del bien común es permanente, el contenido concreto es variable en función de las condiciones, políticas, sociales, económicas, etc. Por ejem, la actual situación de emergencia sanitaria mundial ha causado la modificación de las agendas de gobierno.

III.II.II. Competencias Municipales

Al respecto, señala Ábalos⁴⁷ -que en general- en las constituciones provinciales se ha optado por el sistema de enunciación expresa, con variantes de mayor o menor detalle.

Ahora bien, siguiendo la clasificación de la citada autora, y teniendo en cuenta la materia, es posible distinguir los siguientes tipos de competencia:

Político-jurídica; convocar y elegir sus autoridades, enjuiciarlas, etc.

Económico-financieras: establecer tasas, contribuciones, sancionar su presupuesto anual de gastos y recursos, invertir sus rentas, etc.

Administrativas: dictar su propio régimen de administración de personal y por supuesto nombrarlos y removerlos; prestación de servicios y obras públicas, etc.

Sociales: establecimiento de centros asistenciales, dispensarios, servicios fúnebres, bibliotecas, museos etc.

Jurisdiccionales: creación de tribunales de faltas

⁴⁶. Ábalos, María Gabriela “El régimen municipal argentino después...”

⁴⁷. Ábalos, María Gabriela. *ibid.*

Urbanísticas y rurales: mantenimiento del ornato y la salubridad, barrido, recolección de residuos, alumbrado público, saneamiento ambiental, protección de arbolado, conservación de plazas y monumentos, etcétera

Cabe señalar que además de las competencias *expresas* que podrían estar previstas en cada constitución provincial, carta orgánica y demás legislación aplicable al municipio, la competencia de estas estará integradas también por las razonablemente *implícitas* que puedan derivar de tales competencias *expresas*⁴⁸.

En relación a las competencias municipales debemos advertir que, como lo hemos expuesto en los puntos anteriores y conforme nuestra organización federal compleja, existen competencias concurrentes entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los municipios.

Tales competencias refieren, al ejercicio del poder de policía que como lo ha señalado la Corte Federal, en el sentido que la circunstancia que “..los gobiernos locales también instrumenten medidas de fiscalización y que tengan resguardo en las constituciones provinciales, respecto al control sobre los “hechos sometidos a su jurisdicción” en materias vinculadas al orden, salubridad y seguridad común, ya que estas cuestiones, como muchas otras atinentes al ejercicio del poder de policía, la Constitución las otorga, de manera concurrente, al Estado Nacional y a las provincias (arts. 75, inc. 30 y 125 de la Constitución Nacional) y pueden ejercerse conjunta o simultáneamente sobre un mismo objeto o una misma materia sin que de tal circunstancia derive violación de principio jurídico alguno.”⁴⁹.

Además del ejercicio del poder de policía, las competencias concurrentes hacen foco en las relativas al derecho del consumidor, cuestiones ambientales, también las relativas al desarrollo económico-social -cada orden de gobierno en sus respectivas jurisdicciones- tales como construcción de obras de infraestructura, atención de la población en situación de pobreza e indigencia, defensa del consumidor, fomento del deporte, la atención de la salud, la regulación del transporte automotor la promoción turística, la gestión del patrimonio cultural y natural, etc.

48. Comadira, ob. Cit., pg. 276.

49. CSJN Fallos: 315:1013

Por último, otro aspecto interesante es el que explica Cravacuore⁵⁰- en el sentido de observar la existencia de competencias que históricamente fueron ejercidas por el municipio y aquellas que luego han ido ejerciendo.

Y así en las competencias que históricamente fueron ejercidas por los municipios en forma exclusiva el citado autor señala:

como la construcción y el mantenimiento de infraestructura urbana incluyendo la provisión de alumbrado público, aseo y recolección de residuos sólidos urbanos, construcción y reparación de calles y caminos vecinales, siempre y cuando no coincida físicamente con vías provinciales o nacionales en cuyo caso la competencia municipal cede ante la provincia o la nación. también la conservación de parques y paseos públicos, el cuidado del cementerio y el mantenimiento del equipamiento urbano

la regulación y control de las actividades que desarrollan en el territorio incluyendo la regulación sobre el hábitat como los permisos de construcción de viviendas, actividades económicas, cómo hacer la habilitación de emprendimiento actividades económicas y el tránsito urbano.

la asistencia a la población en riesgo a través de asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales.

Respecto de aquellas que con el correr del tiempo fueron ejerciendo señala Cravacuore⁵¹ que esa "... la mayor capacidad institucional de los municipios ha implicado una progresiva extensión de competencias, dando lugar a las nuevas competencias.

Dentro de esas nuevas competencias se señalan: la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica; la promoción del empleo y el fomento de la economía social ; otras como el acceso a la justicia y

50. Cravacuore, Daniel "El sistema municipal argentino". Área temática 4.5 descentralización y federalismo. "Trabajo preparado para presentación en el XI Congreso chileno de Ciencia Política, organizado por la asociación chilena de Ciencias políticas. Santiago, 15 al 17 de octubre de 2014

51. Cravacuore, Daniel *ibid.*

la resolución de conflictos familiares y vecinales ; implementación de políticas para la minoridad , la juventud, la tercera edad , la prevención de adicciones , la promoción de la cultura y el deporte .Asimismo en materia de educación mediante centros educativos complementarios y becas estudiantiles .

El autor antes citado, advierte también que esa *ampliación* de las mismas bajo la titularidad de los municipios, se debió en algunos casos, a la presión de las crecientes demandas ciudadanas y en otras, por la desconcentración que han hecho las provincias y en menor medida la nación.⁵²

III.II.III. El poder de policía municipal

El poder de policía refiere a la reglamentación de los derechos consagrados constitucionalmente y recibe fundamento -especialmente- en el artículo 14 CN, en el sentido que los habitantes gozan de los derechos conforme a las leyes que *reglamentan su ejercicio*.

Del juego armónico del citado artículo 14 y de los arts. 17, 18, 19 y 28 de la Constitución Nacional y haciendo una interpretación conjunta de ellos, surge que los derechos garantizados por la constitución, no son absolutos, solo pueden ser limitados por una ley⁵³, la cual no puede alterarlos en su sustancia⁵⁴ y se ejercen bajo las condiciones que regulan las leyes razonables que se dicten a tal fin.

Asimismo, la alocución *poder de policía* se encuentra previsto expresamente en la CN, luego de la reforma del año 1994, en el ya citado art. 75 Inc. 30, al regular el régimen de los establecimientos de utilidad nacional, oportunidad donde se deja claro *que las provincias y municipios conservan respecto de tales lugares el poder de policía y de imposición*.

La problemática de la competencia del poder de policía municipal viene de la mano

52. Cravacuore, Daniel ...ibid.

53. Principio de reserva de ley -art. 19. Esta cuestión remite a que en cada caso habrá que ver si la competencia reglamentaria del municipio se encuentra prevista en la constitución provincial o solo tiene base legal. Asimismo, si el municipio cuenta o no con carta orgánica relativa a su organización institucional.

54. Principio de razonabilidad

de la distribución constitucional de competencias entre el Estado Nacional y las provincias y los mismos municipios, propios del modelo de nuestra organización federal.

También es relevante lo que señalan Díaz -Araujo⁵⁵ en el sentido que el poder de policía ha estado estrechamente unido al derecho municipal y por eso está atribución, como principio, debe ser amplia en la medida que sobre el *municipio recae la mayor parte de los problemas de la ciudad*, que torna imprescindible la regulación a los efectos de permitir la pacífica y armoniosa convivencia de los vecinos, en un ambiente que les permita el pleno desarrollo de la vida, salud, desarrollo y demás aspectos de la dinámica de la comunidad.

Ahora bien, también se ha señalado, los reparos que históricamente ha acompañado al “poder de policía”.

Esos reparos refieren a su asociación con figuras autoritarias⁵⁶.

Sin perjuicio de ello cómo lo señala De la Vega de Díaz Ricci⁵⁷ “...a pesar de los cuestionamientos a la noción, terminología y alcance en el orden municipal el poder de policía no pierde vigencia porque es reconocido constitucionalmente y porque es una de las competencias que en forma habitual identifica las funciones de los municipios argentinos.”

Su ejercicio en el ámbito municipal implica reglamentación de derechos que en definitiva son regulación de las condiciones de ejercicio o restricción del ejercicio de tales derechos⁵⁸.

55. Díaz-Araujo “La nueva codificación municipal. El municipio y un replanteo de la distribución del poder de policía.” V seminario nacional de la red de centros académicos para el estudio de gobierno locales. 9 y 10 de octubre de 2003.

56. Uslenghi, Alejandro J., “Poder de policía y actividad de fomento” en “El Derecho Administrativo Argentino, Hoy”, obra colectiva, editorial Ciencias de la Administración, Bs.As.1996, pág.94.

57. De la Vega de Díaz Ricci, Ana “Extracto del libro “*bloque constitucional y autonomía municipal*” “Fac. de Derecho UCM- Argentina, Madrid-Buenos Aires, 2006, pp 116/121

58. Gelli, María Angélica “*Constitución Argentina-Comentada y Concordada*”, 2da edición, 1ª reimpresión, Buenos Aires, ED. La Ley, 2004, donde refiere a la policía de bienestar, cuyo debate doctrinario a su respecto se reeditó con la reforma constitucional y la llamada “nueva cláusula de progreso” art. 75, inc. 19 CN

III.II.III.I. Contenido. Calidad sustantiva de su ejercicio

El contenido del poder de policía municipal estará en directa relación con las competencias de cada municipio, la cual conforme lo señala De la Vega de Díaz Ricci no se encuentra en permanente redefinición en cuanto al alcance y materias en la medida que se modifica el rol de los entes locales.⁵⁹

Por tanto, en primer lugar, habrá que ver el sistema de previsión de tales competencias en cada constitución provincial; las respectivas cartas orgánicas y/o las leyes aplicables a cada municipio⁶⁰.

Con relación a lo dicho, Hernández⁶¹ señala que en el derecho comparado existen tres sistemas para la determinación de las competencias municipales: *el de la numeración concreta; el de la cláusula general y el mixto*.

El primero consiste en que el gobierno local ejerce competencia exclusivamente en las materias indicadas por la norma que asigna la competencia. El segundo se funda en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal, utilizándose términos como interés, necesidad, bienestar, prosperidad, etc. y el tercer sistema se apoya en una enumeración concreta seguida por una cláusula general que amplía la misma.⁶²

También resulta pertinente destacar que como lo señala Castorina de Tarquini⁶³ el poder de policía es un instrumento útil dentro del proceso de modernización de las ciudades y la dinámica de los requerimientos de la sociedad, en tanto a

59. En tal sentido recordemos el fenómeno de ampliación de competencias municipales señalado por el profesor Cravacuore, Daniel en el “*El sistema municipal argentino*”. Área temática 4.5 descentralización y federalismo. “Trabajo preparado para presentación en el XI Congreso chileno de Ciencia Política, organizado por la asociación chilena de Ciencias políticas. Santiago, 15 al 17 de octubre de 2014.

60. que constituirá en definitiva el “bloque de juridicidad” sobre el que deberá cimentarse toda reglamentación municipal válida sumado al bloque de garantías que deben ser atendidas (principio de reserva de ley, de razonabilidad, de privacidad o intimidad, de igualdad y otros).

61. Hernández, ob. cit

62. Iturburu, Mónica Silvana “*Municipios Argentinos*” Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local (2da edición) INAP- Dirección Nacional de Estudios y documentación -Dirección de Estudios e Investigaciones, - donde se expone al respecto que en nuestro derecho municipal argentino se han utilizado los tres sistemas. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf

63. Castorina de Torquini, María Celia “*Derecho Público Provincial, la Provincia y el Municipio*”. TIII, Ed Depalma, 1993, p 409 y sgtes

través de su ejercicio se puede dar respuesta a los nuevos y complejos problemas relacionados con el desarrollo local, la demanda de servicios que implica y los nuevos desafíos que involucra su eficiente atención.

Ahora bien, en cuanto a la previsión del poder de policía municipal en las normas constitucionales provinciales, algunas la enumeran expresamente entre las atribuciones municipales o bien mencionan a la “Policía Municipal” o reconocen potestades sancionatorias⁶⁴, todo ello sin perjuicio de lo dicho respecto de su directa relación con el sistema de determinación de competencias, referenciado en párrafos anteriores.⁶⁵

Siguiendo a De la Vega de Diaz Ricci⁶⁶, señalamos la siguiente clasificación: *Policía Municipal de seguridad e higiene; Policía Municipal de la seguridad; Policía Municipal de moralidad y de buenas costumbres; Policía Municipal de edificación Urbanismo; Policía Municipal de bienestar; Policía municipal ambiental, entre otros.*

La calidad del ejercicio de tales competencias estará en directa relación con el “bloque de juridicidad” de tales ordenanzas, bloque conformado por las constituciones provinciales, las cartas orgánicas y las leyes aplicables a cada municipio.

64. Un ejemplo es el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes cuyo conocimiento directo me consta por razones de vecindad , done el artículo 225 de la Constitución provincial dentro de la regulación de la materia y competencia municipal, específicamente refiere a la competencia para dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre habilitación de Comercio de actividades económicas higiene moralidad salubridad pública dejando a salvo el ejercicio de tales facultades concurrentes de la nación y la provincia . Asimismo en lo que refiere al servicio público de interés general en cuestiones de Urbanismo recreación espectáculos públicos abasto bromatología control de alimentos Obras Públicas y viales construcciones urbanas , recolección de residuos tránsito y transporte uso de calles veredas superficie y subsuelo espacio aéreo Educación y Cultura y porte juegos esparcimiento seguridad ciudadana y protección de los derechos humanos , además de la relativa a la llamada competencia jurisdiccional y creación de juzgados administrativos de faltas para el juzgamiento de infracciones y normas municipales .Asimismo es una cuestión relevante destacar que la enumeración de estas competencias municipales según lo establece el mismo artículo 225 son las expresas y las implícitas que se derivan de la Constitución de la ley y de la naturaleza institucional de su competencia local . con lo cual da cuenta dile a enumeración simplemente enunciativa de la previsión constitucional.

65. Iturburu, Mónica Silvana “Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local” (2da edición) INAP- Dirección Nacional de Estudios y documentación -Dirección de estudios e Investigaciones. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf

66. De la Vega de Diaz Ricci, Ana “Extracto del libro “bloque constitucional y autonomía municipal “Fac. de Derecho UCM- Argentina, Madrid-Buenos Aires, 2006, pp 116/121

Ahora bien, como lo ha señala De la Vega de Diaz Ricci⁶⁷ el poder de policía municipal es un título competencial que, con carácter general, está reconocido constitucionalmente tanto en la constitución nacional como provincial.

Ahora bien, ese título competencial, explica la autora citada⁶⁸, que se inserta en el bloque de constitucionalidad antes referido, que por un lado le proporciona el presupuesto habilitante y por otro le fija los límites.

Esos límites, como señala la autora citada, son: las materias prohibidas expresamente al municipio; aquellas que excedan las reglas de la razonabilidad, proporcionalidad, y adecuación- garantía prevista especialmente en el art. 28 CN o se inmiscuya en materia reservada a la provincia o a la nación, o interfiera en el cumplimiento de fines de interés nacional.

Precisamente uno de esos límites se encuentra expresamente previsto en el art. 75, inc. 30 con relación a los establecimientos de utilidad nacional, como veremos más adelante.

Jurisprudencialmente se reconocen a las ordenanzas municipales una naturaleza similar a las leyes.

Basta recordar la emblemática causa “Promenade SRL c/ Municipalidad de San Isidro” que sustrae a las ordenanzas de la aplicación del principio *de inderogabilidad singular del reglamento* -principio del Derecho Administrativo relativo a los a los actos administrativos aplicativos de un reglamento de alcance general- con fundamento en su naturaleza legislativa.⁶⁹

III.II.III.II. Regla de solución de conflictos en su ejercicio

Por otra parte, siendo el ejercicio del poder de policía una facultad concurrente entre la nación y las provincias y los municipios, tal ejercicio se rige por la regla

67. De la Vega de Díaz Ricci, Ana “Extracto del libro *“bloque constitucional y autonomía municipal* “Fac. de Derecho UCM- Argentina, Madrid-Buenos Aires, 2006, pp 116/121

68. De la Vega de Díaz Ricci, Ana “Extracto del...”

69. CSJN “Promenade SRL c/ Municipalidad de San Isidro s/ demanda contenciosa administrativa” del 24/08/1989.

general de resolución de conflictos en la materia : la circunstancia que los gobiernos locales también instrumenten medidas de fiscalización y que tengan resguardo en las constituciones provinciales, respecto al control sobre los “hechos sometidos a su jurisdicción” en materias vinculadas al orden, salubridad y seguridad común, ya que estas cuestiones, como muchas otras atinentes al ejercicio del poder de policía, la Constitución las otorga, de manera concurrente, al Estado Nacional y a las provincias (arts. 75, inc. 30 y 125 de la Constitución Nacional) y pueden ejercerse conjunta o simultáneamente sobre un mismo objeto o una misma materia sin que de tal circunstancia derive violación de principio jurídico alguno.”⁷⁰

Y en caso de conflicto: “...la preferencia del orden nacional solo procede si la contradicción es insoluble y existe una real finalidad de bienestar general en ejercicio de la Autoridad Nacional”⁷¹.

Sobre esta cuestión volveremos más adelante al momento de tratar específicamente el ejercicio del poder de policía municipal sobre las universidades nacionales.

III.III. Autonomía universitaria

La actual previsión constitucional “garantiza a las universidades su autonomía, la cual como surge de los debates parlamentarios donde el convencional J. Rodríguez, invocando la autoridad de Sánchez Viamonte, dijo refiriéndose a la autonomía universitaria que:

“...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramientos y disciplina interna... Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, del legislativo y el ejecutivo.”⁷²

70. CSJN -Fallos: 315:1013

71. CSJN doctrina de Fallos: 300:402 y 322:2862, entre otros.

72. V. Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, pág. 3183, 3184. <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>

Pero como la fórmula constitucional utilizada en el art. 75 inc. 19 es escueta, surge la indefinición de su contenido y alcance.

III.III.I. Objeto y finalidad como razón y límite de la asignación de competencias

Ahora bien, el análisis exige reparar en que esa asignación de competencias tiene como fundamento el especial *objeto y la finalidad* de existencia de las universidades

Así lo han manifestado los constituyentes de la reforma de 1994, luego el legislador al dictar la LES y como se verá, en igual sentido lo ha interpretado la Corte Federal en numerosos fallos que más adelante serán comentados.

¿La pregunta es, entonces, cuál es el objeto?

La respuesta: la generación y transmisión de conocimientos al más alto nivel. ¿Para qué? “.....para la formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático.”⁷³

Ahora bien, la asignación de la competencia constitucional a las universidades debe ser enmarcada dentro de las atribuciones del congreso en materia educativa.

Por ello es imperativo referenciar el art. 75 inc. 18 *Clausula del progreso* respecto de *dictar planes de instrucción general y universitaria*, que debe ser interpretada con las previsiones del inc. 19⁷⁴ y que como lo explica Gelli, el mismo “...ensanchó notablemente los bordes de la “Clausula del progreso”⁷⁵ y que en lo aquí interesa

73. V. art. 3 de la ley de educación superior n° 24521

74. Todas las cláusulas de este inciso fueron introducidas por la reforma de 1994 que en la declaración de la necesidad de reforma

75. V. Gelli, María Angélica “Constitución Argentina-Comentada y Concordada”, 2da edición, 1ª reimpresión, Buenos Aires, ED. La Ley, 2004, p 580.

(tercera cláusula) se ordena al citado órgano legislativo, dictar “...leyes de organización y de base de la educación”.⁷⁶

El art. 75 inc. 19 CN, como lo ha señalado la Corte Federal, al garantizar ⁷⁷ la autonomía y autarquía de las universidades constituye un límite a la facultad reglamentaria del Estado.⁷⁸

En el marco de lo dicho, la autonomía se encuentra ligada a los objetivos y fines que la institución cumple en el desarrollo de la sociedad, representa una institución básica de la república y está inmersa en el universo de las instituciones públicas.

Para desarrollar la actividad sustantiva que exige el cumplimiento de sus objetivos, se requiere asegurar la libertad necesaria para la generación y transmisión de conocimiento. La autonomía como asignación de competencia, es una herramienta (las competencias lo son) a tal fin.

Por tanto, serán sus fines y objeto los que enmarcaran el contenido y alcance de las competencias que el constituyente ha querido asignarles,⁷⁹ y por ello debe tenerse presente, como lo señala la Corte, que el mandato del art. 75, inc. 19 “vincula al legislador respecto de los alcances de la reglamentación en la materia...”⁸⁰

III.III.II. Los límites que la previsión constitucional estableció

Pero conectado con lo dicho en el punto anterior, las reglas de base y organización de la educación superior que deben ser formuladas por el Congreso, a su vez constituirán límites a la autonomía de las universidades en tanto ellas deberán ajustarse a tales contenidos.

76. En tal sentido recordemos que la ley 26206 de “Educación Nacional” establece que tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado.

77. Quiroga Lavié, Humberto, p 437/440 señala que la alocución “garantizar” significa otorgar la máxima tutela que puede brindar el ordenamiento jurídico para la plena vigencia de esa autonomía universitaria, ahora de base constitucional

78. Fallos 331:1123 Del considerando 11 del voto de mayoría.

79. V. CSJN “Ministerio de Educación de la Nación c/ Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de buenos Aires s/ Rec Directo” fallos 976/2009 (Dictamen MPF al que remite la Corte)

80. Fallos 331:1123 considerando 12.

En tal sentido la Corte Federal ha dicho⁸¹

“... Que la responsabilidad indelegable del Estado a la que hace referencia el art. 75, inc. 19, deja en claro que aquél no puede desatenderse de la educación pues el constituyente le confió con carácter propio una materia que constituye, a no dudarlo, uno de los objetivos primordiales de la Nación. La educación es la base del desarrollo personal del ser humano, por ello el Estado tiene el deber indelegable de garantizar el derecho a la educación y estructurar un sistema educativo permanente. Por mandato constitucional el Congreso está obligado a definir el modelo institucional de la universidad estatal, de manera que asegure la vigencia de determinados principios y garantías que también se hallan insertos en la Constitución Nacional y en los tratados que ostentan jerarquía constitucional, tales como la igualdad de oportunidades y posibilidades, la no discriminación, el derecho de enseñar y aprender, sin olvidar el acceso a la educación superior según la capacidad tal como ha sido reconocido recientemente en Fallos: 319:3148 (causa “Monges”)

En el mismo fallo se señaló que:

”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 le es propio, hasta el extremo de configurarla como una facultad tan absoluta que venga a constituir un obstáculo insuperable al ejercicio de las potestades que confiere la Constitución al Congreso para crear, organizar y modificar las estructuras básicas universitarias en la manera en que estime más adecuada a la buena gestión de la enseñanza superior...”.

Lógicamente tales bases deberán ajustarse a los estándares de la razonabilidad conforme lo establece el art. 28 CN⁸².

En tal sentido, la Corte Federal ha rechazado, por mayoría, los planteos de

81. Fallos 322:842 CSJN

82. Sacristán, Estela *Control de razonabilidad en Argentina (en especial en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación)*, RAP (485), pg.48

inconstitucionalidad de la LES.⁸³

Sin embargo, debemos advertir que paralelamente en sus últimos pronunciamientos, ha utilizado como estándar para el control de razonabilidad que la citada normativa, fija a favor de la una *mirada más deferente* al criterio de las universidades⁸⁴ en oportunidad de resolver las observaciones de la autoridad administrativa⁸⁵

III.III.III. El posicionamiento institucional de las universidades nacionales

Doctrina de la Corte Federal.

En trascendentes pronunciamientos post reforma, se expone el cambio de estatus jurídico de las universidades nacionales.

La Corte federal (compartiendo el dictamen del Procurador), afirma que el objetivo de la autonomía es *desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo*, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo, en la medida en que ella se enmarque en las pautas que fijó el constituyente emanado de la Constitución Nacional⁸⁶.

Y respecto de su relación con el Congreso, que la autonomía y autarquía universitaria consagrados en el art. 75, inc. 19, *constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado*.⁸⁷

Y, por último, *no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general*,

83. CSJN. "Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad Nacional de Luján" (Fallo 322:842) y también en la causa "Universidad Nacional de Córdoba (doctor Eduardo Humberto Staricco - rector) c/ Estado Nacional - declaración de inconstitucionalidad - sumario" (Fallo 322:919) donde la universidad había planteado la inconstitucionalidad de los arts. 29, incs. a, y arts 34, 42 al 47, 50, 51, 53, 57, 59, inc. c, 78, 79 y 80 de la Ley de Educación Superior 24.521.

84. V. CSJN. "Ministerio de Cultura y educación de la Nación c/Universidad Nacional de la Plata s/ inf. Ley 24521 at. 34" ver especialmente considerando 6 y7 Fallo 339:115. También en la causa "Estado Nacional-Ministerio de Educación y Deportes de la Nación c/ Universidad Nacional de Jujuy s/recurso directo ley de Educación superior ley 24.521 (22/08/2019) Fallo342:1315

85. Cfr. art. 34 LES

86. CSJN "Universidad de Mar del Plata c/ Banco de la Nación Argentina s/ daños y perjuicios", Fallos: 319: 3148.

87. CSJN "Ministerio de Cultura y Educación-Estado Nacional s/art. 34 de la ley 24521" Fallos: 322:842

sin que pueda sostenerse que la autonomía universitaria es por sí misma un poder en sentido institucional⁸⁸

III.III.IV. La ubicación en el entramado de la organización administrativa

Antes de la reforma constitucional, las universidades nacionales se ubicaban institucionalmente dentro del entramado de la organización administrativa como organismos descentralizados y autárquicos:

Ostentaban personalidad jurídica propia, se regían por el derecho público, se les había asignado atribuciones que pertenecían a la administración central en base a un criterio técnico o de especialidad, el Poder Ejecutivo ejercía el control de tutela⁸⁹ propio de su vinculación con el mismo⁹⁰. Sus resoluciones podían ser recurridas ante el Ministerio de Educación por vía del Recurso de Alzada. Sus estatutos si bien eran dictados en su ámbito, debían ser formalmente aprobados por el Ministerio citado. Gozaban de autarquía en el marco de la ley 24156.

Conforme su actual jerarquía constitucional existe distintas posturas respecto de su posicionamiento institucional.⁹¹

La *Procuración del Tesoro de la Nación* se ha expedido en numerosos dictámenes señalando que actualmente:

“La Universidad Nacional no pertenece ni a la Administración Central, ni sus agentes al sector público Nacional, constituyendo un ente jurídico descentralizado. Los principios constitucionales de autonomía y autarquía de las universidades nacionales implican una absoluta y total independencia del Poder Ejecutivo Nacional tanto en el pleno ejercicio de sus funciones, como asimismo en la administración y disposición de sus recursos. Al no pertenecer las universidades

88. Ídem.

89. Ivanega Miriam Mabel “Principios de organización administrativa”, Documentación Administrativa/ N.º 267-268, septiembre 2003-abril 2004, p200

90. Monti, Laura “La Jerarquía y la competencia como principios de la organización administrativa”. Documentación Administrativa/ N.º 267-268, septiembre 2003-abril 2004 p 116, donde la misma habla de una jerarquía atenuada

91. V. BIANCHI, ...4 que se trata de un ente descentralizado, pero diferenciándose por el autogobierno; Gonzalez Navarro, Augusto “Los concursos docentes en las Universidades Nacionales” – Ed. La Ley, Buenos Aires, 2009, p. 35 opina que se trata de “autoridades administrativas independientes”.

nacionales al ámbito de la administración pública, el Poder Ejecutivo debe abstenerse de interferir en la esfera de las mismas.”⁹²

Balbín⁹³ en postura a la que adscribimos, las denomina *entes autónomos*, a los que caracteriza como aquellos a quien constitucionalmente se le ha otorgado tal carácter debido a la especialidad (por el objeto) o por la participación y ejercen un poder reglamentario con carácter exclusivo desplazando al Poder Eje.

El poder reglamentario de estos entes autónomos comprende las materias directamente vinculadas con el carácter especial o participativo del ente. En el caso de las universidades nacionales relativos al contenido de su autonomía⁹⁴.

Ente autónomo es una denominación introducida por la última reforma constitucional que exige readecuar el tradicional esquema.

Al respecto el maestro Linares señala que, partiendo de la distinción entre soberanía, autonomía y autarquía, concluye categóricamente que las únicas autónomas son las provincias en tanto entiende que la universidad es *autárquica*⁹⁵.

III.III.V. La Universidad Ente Descentralizado autónomo: caracteres

- a. Es una persona jurídica sometida al régimen de derecho público.
- b. Es una institución pública que pertenece al sistema de educación nacional⁹⁶

92. PTN Dictámenes Tomo 249 Página 74

93. Balbín Carlos F. “*Tratado de Derecho Administrativo*” Ed. La Ley- T. II- 2011, p. 162-212. El autor propone como actual estructura de organización estatal, al Estado Central, Estado descentralizado y dentro de este último al ente autónomo con mayores poderes, en tanto explica que estos no pueden encuadrarse sin distinguos en el modelo clásico de organización estatal.

94. En el caso se excluye el poder reglamentario del Poder Ejecutivo en las competencias asignadas constitucionalmente, y así la ley de educación superior N.º 24521, dictada en el marco del art. 75, inc. 18 y 19, ha sido objeto de reglamentación en cuestiones generales que excedían las propias del ente autónomo universidad, Decretos 499/95; 173/1996; 576/1993 y otros

95. Linares, Juan Francisco “*Derecho Administrativo*” Ed. Astrea 2da reimpresión, Buenos Aires, febrero 2007, 218-227

96. Fallo “*Ministerio de Educación c/ Universidad Nacional de la Plata s/ art. 34 ley 24521*”. M 976. XXXV. último párrafo punto 10.

c. Tiene asignadas competencias de origen constitucional en razón de su especialidad⁹⁷, relativos a su organización, gobierno, administración y de orden académico.

d. Se encuentra sujeto a la facultad reglamentaria- normativa del Poder Legislativo la que se encuentra limitada por el principio de autonomía y autarquía atribuida a las universidades por el constituyente⁹⁸.

f. Se encuentra desvinculada del control tutelar del Poder Ejecutivo⁹⁹. Los conflictos con dicho poder u organismos descentralizados, entidades autárquicas, etc. deben dilucidarse en sede judicial¹⁰⁰.

g. Sus resoluciones definitivas se apelan por vía de recurso directo ante la Cámara Federal con asiento en su sede. (art. 32 ley 24521)¹⁰¹

h. Se encuentra sometida al control del órgano de fiscalización externa del Estado (AGN) y parcialmente al control de la SIGEN¹⁰².

i. Se encuentra garantizado su financiamiento a través de los recursos que se le debe asignar.¹⁰³

III.III.VI. El contenido de la autonomía y autarquía en la previsión de la LES

La LES dictada al amparo del art. 75 inc. 19 CN enumera en el art. 29 el contenido de la autonomía académica e institucional de las universidades.

97. Balbín, Carlos F., 169, a quien seguimos en mayor medida respecto de la ubicación institucional de las universidades entiende que en el caso será en razón del principio de participación

98. Así lo dijo la Corte en: "Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521", 2008.

99. Solo será procedente la intervención por parte del PE en receso del Congreso ad ref. del mismo, por un tiempo determinado no superior a seis meses, art. 30 LES.

100. Fallo "Banco de la Nación Argentina c/ Universidad Nacional de Mar del Plata s/ daños y perjuicios" antes citado.

101. Gallegos Fedriani, Pablo "Recursos directos" (aspectos sustanciales y procesales) Ediciones RAP, 1ª edición ,2008, p. 292-294; Cassagne, Juan Carlos "El principio de legalidad y el control judicial de la discrecional administrativa" Ed. Marcial Pons, 1ª edición, 2009, p.104-111

102. Silva Tamayo Gustavo: "La autonomía Universitaria después de la reforma constitucional de 1994", en DA-2003/2004, n° 267-268, Instituto Nacional de Administración, 219.

103. Cfr. art. 61 LES

La enumeración es enunciativa.

Tal circunstancia surge del texto expreso de la norma que señala: “Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones:” (énfasis agregado).¹⁰⁴

Asimismo, de considerar tal como lo ha señalado la Corte Federal en numerosos pronunciamientos, el término “autonomía...se trata de un concepto jurídico vago e indeterminado y que ...no es adecuado definirlo en abstracto”¹⁰⁵

La vaguedad del concepto parece tener su origen en la naturaleza misma de su objeto y finalidad: *la generación y transmisión del conocimiento*¹⁰⁶.

La autonomía, será la herramienta necesaria para la generación y transmisión del conocimiento, que no está ni puede estar sujeto a reglas fijas por su dinamismo y por la necesidad de una organización lo suficientemente elástica que la contenga y acompañe los desafíos que la realidad exige.

A lo que debemos sumar, la necesidad de responder eficiente y eficazmente a la función social por la que ha sido jerarquizada por el Constituyente y financiada por el Estado.¹⁰⁷

En razón de ello la organización interna de las universidades está en permanente tensión y exige contar con ese ropaje que es la autonomía y autarquía que abarca los aspectos académicos, institucionales, económico y financiero, como lo ha señalado la Corte Federal referenciando el dictamen de Humberto Quiroga Lavié en su condición de miembro informante de la comisión redactora en la reforma de 1994.¹⁰⁸

104. CSJN Fallo 322: 842 considerandos 11 y 12.; Fallo M.976.XXXV: “Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad Nacional de la Plata s/ art. 34 de la ley 24521”; Fallo “U. 1. XXXV. REX: Universidad de Mar del Plata c/ Banco de la Nación Argentina s/ daños y perjuicios- CSJN de fecha 26 de febrero de 2002

105. CSJN “Ministerio de Cultura y Educación- Estado Nacional s/art. 34 de la ley 24521”. Considerando 10 fallo 331:1123

106. Toribio Daniel Eduardo (1999), “Evaluación de la Estructura Académica”. CONEAU-Publicaciones - Serie Estudios. <http://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/estudios/toribio.pdf> (acceso 23-02-2013)

107. Nótese que al momento de escribir el presente trabajo las universidades se encuentran viviendo el desafío de seguir cumpliendo su trascendental actividad en tiempos que la realidad mundial está atravesada por la pandemia del COVID-19.

108. CSJN “Ministerio de Cultura y Educación- Estado Nacional s/art. 34 de la ley 24521. Considerando 10 fallo

Externamente, también el contenido y alcance de la autonomía y autarquía de las universidades está en tensión, producto como dijimos anteriormente, lo escueto de la previsión constitucional y la necesidad de compatibilizar su alcance con las indelegables facultades del Congreso relativos a “sancionar leyes de organización y de base de la educación” (art. 75 inc. 19 CN) en el marco de “...proveer lo conducente a la prosperidad del país...dictando planes de instrucción general y universitaria” (art. 75 inc. 18 CN).

Asimismo, esa tensión del contenido y alcance de la autonomía universitaria, de contornos imprecisos, como se ha señalado, se da en la medida que debe ser compatibilizada con el resto de los principios del citado art. 75, incisos 18 y 19 como por otros principios y garantías que establece la CN como lo ha señalado la Corte Federal cuando afirmó:

“... la facultad de dictar sus normas de funcionamiento interno, en particular a aquellas que se vinculan al modo de administrar sus fondos, no puede en modo alguno convertirse en un obstáculo al ejercicio de potestades que la Constitución confiere al Congreso para adoptar medidas que garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la ley fundamental.”¹⁰⁹

III.III.VII. Las competencias centrales del ente autónomo.

La autonomía atribuye a las universidades facultades para *autoorganizarse*, *autogobernarse*, *autoadministrarse* y *autorregularse*, en la medida que les permita desarrollar sus objetivos y fines.¹¹⁰

Las facultades de *autoorganización* le permiten definir su estructura y organización interna, dictar su Estatuto donde quedarán definidos sus órganos de gobierno, sus competencias, la forma de elección conforme las pautas de mínima organización contenidas en la LES.¹¹¹

331:1123

109. V.CSJM “Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional” S.C.U.8 I.XLV. (dictamen de la MPF)

110. V. CSJM “Piaggi, Ana Isabel c/ Universidad de Buenos Aires (UBA) Resolución 3582/2000”, donde se señaló que la autonomía no implica colocar a las universidades en el plano normativo, al margen del control de constitucionalidad y legalidad desconociéndose el principio general del art. 116 CN Fallo 327: 2678.

111. Toribio Daniel Eduardo (1999).” Evaluación de la Estructura Académica “...p

Las facultades de *autogobernarse*, en tanto elige a sus autoridades, establece el sistema de elección, sin interferencia ni del poder ejecutivo, ni sujeto a regulaciones del Congreso y sujeto a un control jurisdiccional solo referido a la legalidad de los procesos electorales¹¹²

La competencia de *autorregularse*, desde el dictado de su estatuto organizacional, su régimen electoral, el régimen del personal, etc.

La competencia de *autoadministrarse*, tanto en materia de su régimen de personal como de sus recursos.¹¹³

IV. DIFERENCIAS CENTRALES ENTRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

IV.I. Respecto del posicionamiento institucional en el entramado de la organización federal

Como lo hemos señalado siguiendo a Ábalos¹¹⁴ luego de la reforma de 1994 y conforme el actual artículo 123 de la Constitución nacional, los municipios autónomos constituyen un orden de Gobierno en la relación federal cuya autonomía sigue siendo de competencia provincial en cuanto a sus alcances y contenido.

También tal estatus de los municipios fue claramente señalado por la Corte Federal en los siguientes términos: “...Es preciso recordar que la reforma de 1994

112. El control judicial en cuestiones relativas a integración de los órganos de gobierno como de procesos electorales llevados a cabo en las universidades está limitado a la legalidad de estos. Lo contrario sería intervenir en violación del art. 116 CN y del principio de división de poderes. Tal violación se observa en la causa judicial “*Monfardini de Franchini, Beatriz del c. y otro s/medida autosatisfactiva*” Expediente: 14000039/2012 Juzgado Federal de Corrientes N°1 donde a través de una acción autosatisfactiva (absolutamente cuestionable como vía idónea en el caso) se interpreta que una modificación estatutaria de la universidad habilitando un tercer mandato para los Decanos de las Facultades que se encontraban ejerciendo segundo mandato, máximo previsto en forma consecutiva conforme a la norma estatutaria. La resolución judicial fue tomada sin previo tratamiento interno de la universidad ni traslado previo.

113. Respecto de la autarquía tanto el constituyente como la Corte Federal, han entendido que la autarquía es complementaria de la autonomía y por ella debe entenderse la aptitud para administrar y disponer por sí su patrimonio. Recordemos también que el sostenimiento de las universidades se integra con el subsidio previsto en la ley de presupuesto a tal fin como por los recursos que cada universidad genere. Los límites señalados en relación a la autonomía rigen respecto de la autarquía. CSJN Fallo 322: 842 considerandos 11 y 12

114. Ábalos, María Gabriela “Las provincias y sus relaciones.”

reconoció expresamente a los municipios de provincia (art. 123) y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129) el carácter de sujetos inexorables del régimen federal argentino, agregándose al Estado Nacional y a las provincias...”¹¹⁵

Por su parte las universidades nacionales son entes autónomos previstos constitucionalmente en tal carácter, debido a la especialidad de su objeto, ejerciendo un poder reglamentario con carácter exclusivo desplazando al Poder Ejecutivo en las materias de su especialidad; sometido a las leyes del Congreso en la medida que se enmarque en los límites fijados por el constituyente¹¹⁶ y por supuesto sujeto al control del poder judicial.¹¹⁷

Queda clara la diferencia, por un lado el municipio autónomo participa en la relación federal, constituyendo un orden de gobierno junto con la nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cambio las universidades tienen un estatus especial como entes autónomos, manifestando el máximo grado de descentralización administrativa, desvinculada totalmente del control tutelar del Poder Ejecutivo, con garantía constitucional a los fines del cumplimiento de su especial objeto pero no constituye un poder en sentido institucional, como lo ha señalado la Corte Federal¹¹⁸

IV.II. Respetto de la naturaleza institucional

Los municipios, conforme hemos señalado siguiendo a Hernández,¹¹⁹ es una institución de base sociológica, de carácter natural, basada en relaciones de vecindad que requiere de poder y un derecho para alcanzar el bien común de esa sociedad local” y goza de autonomía institucional, política, administrativa y económico financiero, conforme lo establece el art. 123 CN y con el alcance y contenido definido por la provincia a que pertenece.

¹¹⁵. CSJN “Asociación Personal Municipalidad Las Colonias c/ Fed Sindicatos Trabajadores Municipales Festram y otros s/ acción de amparo” de fecha 29 /10/2020.

¹¹⁶. CSJN fallo “. El objetivo de la autonomía fue desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo.”

¹¹⁷. CSJN Fallo 327:2678 “ Piaggi, Ana Isabel c/ Universidad de Buenos Aires (UBA) Resolución 3582/2000.

¹¹⁸. CSJN fallo 340:983: “Biasizo Rogelio José c/UTN s/ empleo público”: “...No puede sostenerse que la autonomía universitaria sea por sí misma un poder en sentido institucional...”

¹¹⁹. Hernández

En tal sentido la Corte Federal recordando al constituyente de 1994 señaló : “..La magna asamblea constituyente aclaró que “...no puede haber municipio autónomo verdadero si no le reconocemos explícitamente entidad política o le retaceamos la capacidad de organizar su administración y realizar los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones o lo privamos del sustento económico-financiero indispensable para que preste aquellos servicios públicos que la provincia le asigne, inherentes a su existencia o le impedimos ejercer su autonomía institucional (Convención Constituyente Nacional, sesión del 8 de agosto de 1994, intervención del Convencional Merlo)” (Fallos: 337:1263)¹²⁰

Las universidades nacionales en cambio son personas jurídicas sometida al régimen de derecho público; creadas por ley del Congreso; son institución pública que pertenece al sistema de educación nacional, dotado de autonomía y autarquía por voluntad de constituyente, conforme el art. 75, inc. 19, para el desarrollo de la finalidad enmarcada en la generación y transmisión de conocimiento al más alto nivel.

Asimismo, conforme a su naturaleza, los municipios dictan ordenanzas, que tienen naturaleza legislativa, cuyos efectos comprende a todos los habitantes dentro de su base territorial.

Al efecto recordemos el fallo: “*Promenade SRL c. Municipalidad de San Isidro s/ demanda contenciosa administrativa*”, donde la Corte Federal señaló la naturaleza legislativa de las ordenanzas municipales.

Por su parte, las universidades emiten actos administrativos de alcance general o particular, según el caso, extendiéndose sus efectos a quienes se encuentren vinculadas a ella. Es decir que sus actos se encuentran sometidos al régimen del derecho administrativo, ostentando naturaleza administrativa, en tanto ejercen función administrativa.¹²¹

120. CSJN “Asoc. Pers Munic. Las Colonias c/ Fed Sind. Trab. Munic. Festram y otros s/ acción de amparo” de fecha 29 /10/2020.

121. Comadira, Julio Rodolfo - Escola, Jorge Héctor- Comadira Julio Pablo “Curso de Derecho Administrativo” T I, pg. 3-14

IV.III. Respeto de lo elementos que la componen

Del municipio, también lo hemos señalado siguiendo a Ábalos¹²² son: el *territorio* (base territorial); la *población* (base sociológica); el *poder* (emergente de las constituciones provinciales y garantizadas por la constitución nacional) y la *finalidad*: realizar el bien común en la sociedad local.

La universidad por su parte se señala: el *poder* (competencias garantizadas constitucionalmente) *objeto*: generación y transmisión del conocimiento al más alto nivel) y *finalidad*: “.....para la formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático...”¹²³

Claramente pueden observarse las diferencias, partiendo que las universidades no cuentan con base territorial ni con base sociológica, por lo acotado y especial de su objeto y finalidad, que contrastan con la naturaleza de los municipios.

IV.IV. Respeto de las competencias

a) del municipio: son de tipo políticas-jurídicas: convocar y elegir sus autoridades, enjuiciarlas, etc. ; económico-financieras: establecer tasas, contribuciones, sancionar su presupuesto anual de gastos y recursos, invertir sus rentas, etc. ; administrativas: dictar su propio régimen de administración de personal y por supuesto nombrarlos y removerlos; prestación de servicios y obras públicas, etc. ;sociales: establecimiento de centros asistenciales, dispensarios, servicios fúnebres ,bibliotecas ,museos etcétera .Jurisdiccionales: creación de tribunales de faltas; Urbanísticas y rurales: mantenimiento el ornato y la salubridad ,barrido, recolección de

122. Ábalos, María Gabriela “

123. V. art. 3 de la ley de educación superior n° 24521

residuos ,alumbrado público ,saneamiento ambiental ,protección de arbolado ,conservación de plazas y monumentos ,etcétera

Asimismo, como lo hemos señalado las competencias de los municipios se amplían en función de la dinámica que demanda la sociedad civil, observándose una ampliación de estas.¹²⁴

b) de las universidades en cambio tienen competencias directamente relacionadas con el cumplimiento de su especialidad de su objeto y finalidad.

Cuenta con facultades para *autoorganizarse, autogobernarse, autoadministrarse y autorregularse*, en la medida que les permita desarrollar sus objetivos y fines.

La limitación de su competencia ceñida al cumplimiento de su objeto y finalidad, fue señalada por la Corte Federal, al negarle legitimación a una universidad, en una causa donde se pretendía cuestionar una ley local que aprobaba el ordenamiento de bosques nativos en la jurisdicción de la provincia demanda.

La Corte Federal señaló como fundamento de la falta de legitimación, que los planteos de tipo ambiental, en el caso, formulado por la universidad “excede las facultades propias de esa entidad autónoma” dado por razones públicas que tiene un campo de actuación limitado por su especialidad.¹²⁵

De lo expuesto se desprende la diferencia fundamental en materia de las competencias de los municipios respecto de las universidades.

Diferencia que luego será determinante del contenido regulatorio del poder de policía que ambas instituciones gozan y como la mayor extensión de la competencia municipal respecto de las universidades nacionales, no puede ser cuestionado.

124. Cravacuore, ob. cit

125. CSJN Fallo 337:627 “Universidad Nacional de Rio Cuarto c/ Córdoba, Provincia y otro s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”.

V. EL EJERCICIO DEL PODER DE POLICÍA MUNICIPAL EN EL ÁMBITO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

V. I. Un necesario abordaje de los establecimientos de utilidad nacional

La Constitución Nacional de 1853/1860, es decir en su versión previa a la reforma de 1994 establecía dentro de las facultades del Congreso: “... Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional.” (art. 67, inc. 27CN).

Como sabemos actualmente y reforma de por medio, las facultades del Congreso se encuentran contenidas en el art. 75 y el inciso 27 antes comentado, actualmente es el inciso 30.

La citada previsión constitucional establece en su versión actual: “... Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines...” (inc.30).

En lo que aquí interesa y a simple vista se evidencia que el establecimiento de utilidad nacional ya se encontraba previsto en la Constitución Nacional de 1853/1860.

Sin embargo, el constituyente introdujo varias modificaciones: ha suprimido la referencia de “compra o cesión; ha dejado de lado la enumeración de “fortalezas, arsenales, almacenes.” si bien tal enumeración claramente era solo enunciativa¹²⁶.

¹²⁶. Carácter enunciativo que surge de la alocución “...u otros establecimientos de utilidad nacional” del modificado art. 67-inc. 27 CN.

Ahora bien, conforme lo señala la doctrina ¹²⁷ en postura que se comparte, los cambios más significativos refieren a los requisitos de “necesidad” como causa y el “fin específico” en relación a la competencia legislativa del orden de gobierno nacional como motivo final del establecimiento de utilidad nacional, recogiendo la doctrina de los poderes compartidos entre niveles de gobierno de modo tal que tales requisitos funcionan como límites al accionar nacional.

Asimismo, y conforme lo señala Rosatti¹²⁸ se incorporó la tesis de las competencias concurrentes sobre un criterio finalista e involucra no solo la clásica nación-provincia, sino que además incorpora a los municipios, estableciendo que estos últimos conservarán los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, en tanto no interfieran en el cumplimiento de los fines de los mismos. El autor antes citado destaca que la posición plasmada en la reforma se ubica dentro del llamado “federalismo de concertación” reemplazando al “federalismo dual o confrontativo”¹²⁹.

En definitiva y conforme las previsiones constitucionales podemos decir que:

el establecimiento de utilidad nacional refiere, siguiendo a Manili¹³⁰ a *“aquellos espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones o dispositivos destinados a poner en ejercicio las competencias que la Constitución Nacional coloca en cabeza del gobierno federal”*.

El Congreso tiene competencia para dictar la legislación necesaria para el funcionamiento del establecimiento de utilidad nacional. El requisito de “necesario” excluye la “exclusividad”, razón por la cual tanto la provincia como el municipio conservan el poder de policía e imposición sobre dichos espacios en la medida que no interfieran con la “finalidad “del establecimiento afectando el cumplimiento de tales fines.

127. Sabsay, Daniel Alberto. “Situación del Federalismo luego de la Reforma Constitucional” publicado en: Anuario de Derecho4, pp. 279-291. Buenos Aires: Universidad Austral 1998.

128. Rosatti, Horacio D. “La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión Redactora”, Ed. Rubinzal Culzoni, 1995 Bs As. Pg. 246 y siguientes.

129. Rosatti, Horacio D. ob. Cit. Pg. 258.

130. Manili, Pablo Luis, “Establecimientos de utilidad nacional. Espacios destinados a ejercer el poder federal””. Ed. Astrea-2da Ed. Actualizada y ampliada. 2018. Pg.4

Atento al criterio de “finalidad” del establecimiento relativo a la “utilidad nacional”, resulta muy amplio el tipo de establecimientos comprendidos en la norma e inclusive nótese que la alocución “establecimiento” no se refiere a lugares cerrados o edificaciones sino a espacios en sentido funcional. Y al respecto se recuerda que tanto es un establecimiento de utilidad nacional un puerto¹³¹, aeropuerto¹³², aeródromos nacionales¹³³ como un edificio de un banco nacional¹³⁴, una escuela nacional¹³⁵, una agencia federal de impuestos¹³⁶, las usinas eléctricas y aprovechamiento hidroeléctrico¹³⁷, los parques nacionales¹³⁸, asimismo lo son los tribunales federales, la ANSES, Policía Federal, Gendarmería Nacional, Dirección Nacional de Migraciones y por supuesto entre muchos otros más, las universidades nacionales¹³⁹.

La “legislación necesaria” dictada por el Congreso para el cumplimiento de los fines de “utilidad nacional” del establecimiento acarrea la competencia de los tribunales federales en tanto tales leyes revisten la naturaleza de “leyes federales” para ser aplicadas en relación a esos establecimientos, no constituye legislación común (art. 75 inc12CN) cuya aplicación corresponde a la jurisdicción local. En el caso regiría la regla general que la competencia federal rige en relación a la persona y la materia no en razón del lugar. Sin embargo, habrá que analizar en cada caso concreto teniendo en cuenta que tal como lo destaca Manili¹⁴⁰ ese principio general deberá ser aplicado con cierta amplitud en función de la especial finalidad de

131. Fallo CSJN 155: 104 “Frigorífico Armour de La Plata v. Provincia de Buenos Aires” 26-07-1929

132. Fallo CSJN “De Luna Rosa y otros c/International Air Cutering Aeropuerto Ezeiza y otro” 29-12-71

133. Fallo CSJN 201:536.

134. Fallo CSJN “Banco de la Nación Argentina c/ provincia de Santa Cruz”

135. Fallo CSJN “Morel Victoriano y otro” Ed. 47-341

136. Fallo CSJN 122:5

137. Fallo CSJN 302:1461

138. Fallo CSJN “ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES CI MISIONES, PROVINCIA DE si acción declarativa de inconstitucionalidad”. S.C., A.1316, L. XLIV. La Corte Federal declaró la inconstitucionalidad de las leyes provinciales XVI N.º 99 y N.º 112 de creación del parque y sostuvo que “la Provincia no puede arrogarse la propiedad de un establecimiento de utilidad nacional, que no ha sido desafectado del uso público como sucede con el Parque Nacional Iguazú”. Asimismo la Corte señaló que El Parque Nacional Iguazú -con los límites establecidos en el decreto 100.133- originalmente perteneció al Estado Nacional, quien lo retuvo en los términos del artículo 11 de la ley 14.294 y artículo 2º, inciso 2º, del decreto 5411/11, conforme al artículo 4º del decreto-ley 654/58, y no lo traspasó a Misiones al momento de su creación en 1953 en razón de estar afectado a un uso público de interés o utilidad nacional; por lo que no hay contradicción alguna con el artículo 124 de la Constitución Nacional- 10-08-2017

139. En relación a las universidades nacionales señalo un fallo del 29 de abril de 1986 “Municipalidad de Laprida c/ Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ingeniería y Medicina. (ED, 120,354)

140. Manili, Pablo Luis, ob cit. Pa 87.

“utilidad nacional”, en definitiva, el interés general perseguido. Y en algunos casos la competencia federal devendrá de otras reglas de competencia que deberán conjugarse tal como se señala en el fallo recaído en la causa “Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de la ciudad de Mendoza s/ acción procesal administrativa” donde la Corte Federal señala que las comunicaciones telefónicas interestatales se encuentran sujetas a la jurisdicción nacional, no en razón de que los cables y equipos necesarios para la prestación del servicio constituyan los denominados “establecimientos de utilidad nacional” a los que se refiere el actual , inc. 30, sino porque ese servicio implica ejercicio del comercio en los términos del artículo 75, inc. 13, integra asimismo el sistema de postas y correos previsto en dicho artículo en su actual inciso 14, y tiende a la promoción de la prosperidad, adelanto y bienestar general del país, en tanto representa un esencial “instrumento de progreso y de vida para toda la Nación” en los términos del actual inciso 18, conforme la numeración prevista por la reforma constitucional del año 1994, del artículo mencionado.¹⁴¹

Fuera de la “legislación necesaria” a cargo del Congreso y de la jurisdicción federal que ella involucra, la provincia y los municipios conservan el poder de policía e imposición sobre tales establecimientos.

V. I. Las universidades nacionales son establecimiento de utilidad nacional. A esta altura y conforme lo que se ha expuesto surge claro que las universidades nacionales son establecimientos de utilidad nacional que revisten especiales características, autónomas por imperativo constitucional y que son creadas por el Congreso

Actualmente hay 47 (cuarenta y siete) universidades nacionales cuyas sedes se localizan espacialmente a lo largo y ancho del país. En cada provincia hay por lo menos una universidad nacional.

También es claro que como se ha señalado al abordar la autonomía universitaria, tales instituciones se rigen por las leyes de base y organización definida por el Congreso con el límite que el constituyente le ha marcado relativo a no afectar su autonomía y autarquía para el desarrollo de su objeto y finalidad.

141. Confr. Fallo CSJN citado considerando 4°).

Sin embargo, como también lo hemos señalado, tales instituciones se encuentran engarzadas en el ordenamiento jurídico general y se encuentran sometidas a ella.¹⁴²

Consecuentemente la garantía que el constituyente le ha otorgado comprende su competencia para *autoorganizarse*: dictar su estatuto, definir sus órganos de gobierno y estructura; *autogobernarse*: elegir sus autoridades y *auto normarse*: dictando los reglamentos relativos a su orden interno; planes de estudio; régimen disciplinario; régimen del personal; reglamentos académicos; reglamentos de su tarea de extensión; reglamentos relativos a la investigación y demás enmarcadas en su especial objeto.

Es decir, goza y le está garantizada las facultades necesarias para asegurar la libertad académica y de cátedra imprescindible para el cumplimiento de su objeto: la generación y transmisión de conocimiento al más alto nivel para la formación integral de la persona desde el punto de vista profesional, humano, comprometido con el medio donde se desarrolla.

Asimismo, como lo hemos señalado antes, esa limitación al objeto y finalidad ha sido advertido por la Corte Federal en causas donde se estableció que la existencia y actuación de las universidades nacionales debe quedar enmarcada en el cumplimiento de su objeto y finalidad, negándole legitimación en cuestiones ajenas a ella.

Y así en la causa “Universidad Nacional de Rosario c/Entre Ríos, Provincia s/ Amparo (daño ambiental) negó legitimación a la Universidad para plantear el amparo, (cuyo objeto tenía como finalidad que cesen la quema de pastizales) por entender que el planteo excedía las facultades propias de dicho ente autónomo.¹⁴³

Con igual fundamento en la causa “Universidad Nacional de Rio Cuarto c/ Córdoba, Provincia s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” también le negó competencia para asumir gestión en asuntos ambientales en tanto ello sería

142. Fallo CSJN “Biasizo, Rogelio José c/ UTN d/empleo público. Fallo 340:983

143. Fallo CSJN 337:1447

invadir competencia específica en la materia, conclusión que no se ve alterada por la autonomía universitaria desde que se encuentra inmersa en el entramado institucional en el universo de las instituciones públicas¹⁴⁴

Las universidades ostentan las competencias relativas al cumplimiento de su objeto y finalidad y todas aquellas que razonablemente puedan disponer para llevar a cabo su misión. Pero la garantía constitucional no las abstrae de la circunstancia de quedar sometida al resto del ordenamiento legal.

Y dentro de ese ordenamiento legal se erige el municipio autónomo que, en ejercicio de competencias asignadas, también goza de garantía constitucional para desarrollar su tarea.

Consecuentemente el actual y especial posicionamiento institucional de las universidades, garantizado por voluntad del constituyente de 1994, no implica colocarlas fuera del entramado de la organización nacional y del sometimiento a las competencias de otras instituciones de la república.

V. III. Reglas o principios para el ejercicio del poder de policía municipal en el ámbito de las universidades nacionales

En primer lugar, corresponde destacar que la competencia de los municipios relativos al ejercicio del poder de policía, en tanto materia eminentemente local, rige respecto de las universidades nacionales.

Esa regla general tiene su primer límite, en el sentido que tal competencia local cede ante la competencia de las universidades nacionales en caso de que la reglamentación municipal produzca una *interferencia* al cumplimiento de la especialidad de estas relativas a su objeto y finalidad.

Ahora bien, ese juicio de comprobación de la *interferencia* resultará del análisis y valoración realizada en el caso concreto de conflicto.

144. Fallo CSJN 337: 627

Y ello exige realizar la pertinente valoración y comprobación de la existencia o inexistencia de la incompatibilidad que constituye “interferencia” en los términos del artículo 75 inciso 30 de la Constitución nacional.

En tal sentido Bullit Goñi¹⁴⁵ cita la causa “Banco Nación Argentina c/ Córdoba” del 17-03-61, donde se explica que *solo hay interferencia cuando la potestad local representa un efectivo menoscabo de las atribuciones nacional y un obstáculo serio y concreto para la obtención de sus fines.*

Por ello entendemos que no corresponde formular reparo previo y a priori a la procedencia de la competencia municipal sobre las universidades relativos al ejercicio del poder de policía, sino que la cuestión exige que, en caso de conflicto, procede el análisis y valoración de la existencia o no de la “interferencia” en los términos referidos.

Valoración que deberá concretar expresamente, las razones y el fundamento de la incompatibilidad del ejercicio del poder de policía municipal respecto de las universidades nacionales

Es decir que no basta invocar la mera “interferencia” sino que una razonable interpretación del art. 75-inc. 30 CN lleva a entender que el criterio para aceptar o excluir el ejercicio de poderes locales en los lugares sometidos a la jurisdicción federal no es la mera incidencia sino su compatibilidad o incompatibilidad con el núcleo protegido que da contenido concreto a la “utilidad nacional”, de modo tal que si la facultad local, en el caso, ejercicio del poder de policía municipal” no condiciona, o menoscaba o impide el interés nacional que involucra el objeto y finalidad de existencia de la universidad nacional, no hay razón para excluir la competencia municipal a su respecto.¹⁴⁶

145. Bullit Goñi, Enrique “Los yacimientos de hidrocarburos como establecimiento de utilidad nacional y el poder tributario local: una vertiente novedosa”. El Derecho, 106-640

146. CSJN Fallos 308:647 “Municipalidad de Laprida c/ universidad de Buenos Aires-Facultad de Ingeniería y Medicina”. (ED,120,354) por la cual se tramitó una ejecución promovida por el citado municipio contra la UBA relativa al cobro de una tasa por conservación, reparación y mejorado de la red vial municipal al cual la universidad demandada se oponía por entender que en razón de su naturaleza de “establecimiento de utilidad nacional” no le era aplicable ordenanzas locales que establecen el pago de tasas. En tal oportunidad la Corte Federal entendió que el reclamo de tasas por conservación, reparación y mejorado de la red vial municipal no importa una traba al ejercicio de la actividad que incumbe a la universidad demandada, capaz de obstaculizar o interferir en el cumplimiento de las finalidades que le corresponde atender y que están en la raíz de la exención legal que alega (ver considerandos 10, 11y 12

Distinta es la cuestión respecto de la jurisdicción judicial competente en caso de conflicto, la cual corresponde a la jurisdicción federal en razón de la materia y de la persona.

Así ha señalado la Corte Federal en una causa donde la Universidad Nacional del Nordeste planteó vía inhibitoria-¹⁴⁷ la intervención del Juzgado Federal de Resistencia en una acción de amparo que tramitaba en un Juzgado Civil y Comercial de la Ciudad de Resistencia (Chaco), causa donde se cuestionó una resolución dictada por el Consejo Superior de la Universidad Nacional del Nordeste relativo al nuevo plan de estudios de la carrera de Arquitectura.

En el caso referenciado, el Juzgado Federal de Resistencia se declaró competente y requirió la causa al juzgado provincial,¹⁴⁸ el cual insistió en su competencia, razón por la cual se dio intervención a la Corte Federal.

El fallo de la Corte expresa que la causa se correspondía a la jurisdicción de los tribunales federales *en razón de la materia*, en tanto se encontraba en juego la validez de una resolución emanada de un órgano de gobierno de la universidad, en el caso la Resolución n°61-04- Plan de Estudios de la Carrera de Arquitectura.

Además, en el caso, como el reglamento cuestionado era el “Plan de Estudios de Arquitectura”, materia propia y nuclear de la autonomía universitaria, expresamente prevista en el art 29-inc. e) de la ley 24521 de Educación Superior, además que como se señaló anteriormente, la jurisdicción federal se impone cuando la discusión recae sobre la validez de un acto enmarcado en una ley federal como lo es la citada, discusión que resulta absolutamente ajena a la competencia de un juez provincial.

Pero por otra parte y en lo que aquí interesa señalar es que la Corte Federal señaló que la jurisdicción federal se correspondía *en razón de la persona* en tanto se cuestionaba un acto emanado de una autoridad nacional¹⁴⁹.

147. CSJN Causa Competencia n° 760.XL “Universidad Nacional del Nordeste s/Inhibitoria”.

148. La Jueza de la Quinta Nominación de la ciudad de Resistencia no solo insistió en su competencia para seguir entendiendo en la causa “Centro de Estudiantes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo c/Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE s/Medida Cautelar” -Expte. n° 2665/04 sino que además se negó a remitir el expediente a la CSJN que lo había requerido para dirimir el conflicto positivo de competencia, finalmente con intervención del Superior Tribunal de la Provincia del Chaco se remitió el expediente

149. V. Considerando segundo p. 4 Fallo causa: la actora demandó a la UNNE con el fin de obtener que se deje sin

Otro punto central que revela la procedencia del ejercicio del poder de policía municipal respecto de las universidades nacionales surge de solo comparar el contenido de las competencias de ambos entes públicos.

Y así, del contraste se evidencia sin inconvenientes, la contundencia con que deben señalarse que cuestiones relativas a la salubridad, seguridad, moralidad, urbanismo, tasas por servicios prestados (alumbrado, recolección de residuos, desagües cloacales, etc.), de ordenamiento del tránsito vehicular, de ocupación de espacios públicos, de tipo jurisdiccionales como los faltas de tránsito, por ruidos molestos, entre otros, inclusive cuestiones ambientales, del derecho del consumidor, entre otros, *resultan materias extrañas al objeto y finalidad de las universidades y consecuentemente no puede cuestionarse la competencia municipal de tales regulaciones respecto de las universidades nacionales.*

Y por ejemplo no podría discutirse que la habilitación de una farmacia o de un consultorio médico o laboratorio que funcionen dentro de una universidad, deberá someterse a las reglamentaciones y control de los órganos provinciales y/o municipales que correspondan a los efectos de su habilitación.

En tal sentido recuérdese el caso de la explosión de una planta en la Universidad de Río Cuarto¹⁵⁰ donde se obviaron controles relativos al funcionamiento de un laboratorio y en el caso la utilización de material inflamable, controles que se corresponden a distintas autoridades administrativas fuera de la universidad, entre ellas las de competencia municipal, incumplimiento que fue tenido como fundamento para endilgar responsabilidad penal a las autoridades de la universidad en cuestión.

efecto la Resolución N1 61/04, que implementa en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo el "Plan de Estudios 2003", así como cualquier otra disposición de las autoridades universitarias que signifique una modificación del Plan de Estudios Año 1977. Tales circunstancias indican, desde mi punto de vista, que corresponde a la justicia federal entender en la causa, pues, si bien su intervención en las provincias es de excepción y se encuentra circunscripta a las causas que expresamente le atribuyen las leyes que fijan su competencia, en la especie, precisamente, se halla en tela de juicio un acto emanado de una autoridad nacional. A idéntica solución corresponde arribar en virtud del art. 18, segunda parte, de la ley 16.986 -que la magistrada local no podía desconocer- en cuanto dispone su aplicación por los jueces federales de las provincias a "los casos en que el acto impugnado mediante la acción de amparo provenga de una autoridad nacional".

150. Los hechos del siniestro como de fue de público conocimiento refiere a que el 5 de diciembre de 2007 a partir de las diez horas aproximadamente, en el interior de la Planta Piloto de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Río Cuarto, [se produjo un incendio al explotar 13 tambores que contenían 2.600 litros de HEXANO, que se encontraban allí almacenados. Dicho solvente (hexano) era utilizado por el Grupo de Investigación y Desarrollo de Productos oleaginosos -GIDPO-, dependiente del Departamento de Tecnología Química de esa Facultad.

Igualmente, toda construcción edilicia que pretenda realizar la universidad deberá cumplir con las normas de urbanidad vigentes conforme los reglamentos municipales.

Debe quedar claro que ni por tratarse de un establecimiento de utilidad nacional ni por tratarse de una universidad nacional (cuya autonomía goza de garantía constitucional) podría sostenerse que el espacio físico donde la universidad nacional funciona, se ha federalizado y por tanto sostener que se encuentra fuera de la legislación, control y jurisdicción provincial y/o municipal como una especie de un territorio autónomo dentro de otro territorio autónomo (provincia o municipio), sin perjuicio de considerar las previsiones del art. 31 de la Ley de Educación Superior n°24521¹⁵¹ que prohíbe el ingreso de fuerzas públicas dentro de la institución universitaria, cuestión que no guarda relación con el sometimiento de tales instituciones a las ordenanzas municipales que rigen la vida de la ciudad donde las mismas se encuentran enclavadas.

V. IV. Las relaciones de cooperación de los municipios y las universidades nacionales

Como última cuestión a señalar, entendemos pertinente destacar que en virtud del proceso de “ampliación de competencias” de los municipios¹⁵², -como por ejemplo, educación, promoción de actividades económicas como ser los proyectos y programas de “emprendedores”- y por otro lado las competencias de las universidades nacionales en materia de “*extensión universitaria*” - que comprende funciones relativas al compromiso con el medio donde se encuentra inserta-, existe una franja de competencias que resultan concurrentes entre ambos entes autónomos.

En función de ellos, distintas instituciones universitarias han encarado actividades conjuntas de modo de potenciar las capacidades institucionales de los actores sociales involucrados.

151. El art. 31 de la ley 25421 establece: “. 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”

152. Cravacuore...ob cit

Asimismo, tales convenios de colaboración tienden a que a través de tales vínculo municipio-universidad, puedan dar una respuesta eficiente a los desafíos de la dinámica social, de modo que tal vinculación mantenga actualizada a las instituciones universitarias en su oferta académica conforme la realidad del medio donde se desarrolla, aporte que a tal fin recibe del vínculo colaborativo con los municipios.

En tal sentido la OICI (Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal)¹⁵³ aprobó en el XXI Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Valladolid en 1992, una recomendación a los municipios respecto de mantener “vínculos permanentes con otra institución de abolengo como es la Universidad para producir cambios y adaptaciones que las sociedades demandan con una base científica cierta.”¹⁵⁴

VI. CONCLUSIONES

El artículo 123 de la Constitución Nacional reformada establece que cada provincia dicta su propia Constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero

El mencionado artículo, producto de la reforma, ha fortalecido la descentralización como fraccionamiento del poder con relación al territorio, reconociendo, sin discusión, la naturaleza autónoma de los municipios.

Ese municipio autónomo constituye un *orden de gobierno* que titulariza poder sobre una base territorial y sociológica y cuyo contenido y alcance será determinado por cada provincia, respecto de los órdenes institucional, político administrativo económico y financiero.

Todo municipio, más allá de los alcances y contenido previsto en cada constitución

153. Difalco, Dardo “Algunas consideraciones sobre el municipio” publicado en los Anales n° 43 de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (2013)

154. Y así sobre la base de tal criterio tal organismo ha celebrado convenios con distintas universidades de América Latina y España, destacándose que en nuestro país lo han suscripto con las universidades de La Plata y de Rosario.

provincial, cuenta con una base territorial y sociológica sobre la cual va a ejercer su poder de orden político, a través del ejercicio de las competencias que serán de orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Y en tal sentido las provincias se encuentran obligadas a garantizar la autonomía municipal en los aspectos señalados, generando su incumplimiento una clara *inconstitucionalidad por omisión*.

En ese marco se advierte que las algunas competencias municipales, conforme nuestra organización federal compleja, se enmarcan en las llamadas competencias concurrentes.

Dentro de esas competencias, las relativas al poder de policía municipal se inserta dentro de la distribución constitucional de competencias entre el Estado Nacional y las provincias y los mismos municipios.

El poder de policía ha estado estrechamente unido al derecho municipal y por eso está atribución, como principio, debe ser amplia en la medida que sobre el *municipio recae la mayor parte de los problemas de la ciudad*, que torna imprescindible la regulación a los efectos de permitir la pacífica y armoniosa convivencia de los vecinos, en un ambiente que les permita el pleno desarrollo de la vida, salud, desarrollo y demás aspectos de la dinámica de la comunidad.

Y así según su contenido se puede clasificar en: *Policía Municipal de seguridad e higiene; Policía Municipal de la seguridad; Policía Municipal de moralidad y de buenas costumbres; Policía Municipal de edificación Urbanismo; Policía Municipal de bienestar; Policía municipal ambiental, entre otros.*

La calidad del ejercicio de tales competencias estará en directa relación con el “bloque de juridicidad” de tales ordenanzas, bloque conformado por las constituciones provinciales, las cartas orgánicas y las leyes aplicables a cada municipio.

Ese bloque de constitucionalidad por un lado le proporciona el presupuesto habilitante y por otro le fija los límites.

Esos límites son: las materias prohibidas expresamente al municipio; aquellas que excedan las reglas de la razonabilidad, proporcionalidad, y adecuación- garantía prevista especialmente en el art. 28 CN o se inmiscuya en materia reservada a la provincia o a la nación, o interfiera en los fines de interés nacional.

Precisamente uno de esos límites se encuentra expresamente previsto en el art. 75, inc. 30 con relación a los establecimientos de utilidad nacional.

Dentro de los establecimientos de utilidad nacional se encuentran las universidades nacionales, que por decisión del constituyente de 1994 tiene un estatus institucional especial como *ente autónomo*, garantizado constitucionalmente en virtud de las previsiones del art. 75, inc. 19 CN.

El objetivo de la autonomía es *desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo*, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo, en la medida en que ella se enmarque en las pautas que fijó el constituyente emanado de la Constitución Nacional.

Sin embargo, las instituciones universitarias no dejan de estar engarzadas en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que la autonomía universitaria es por sí misma un poder en sentido institucional.

La autonomía atribuye a las universidades facultades para *autoorganizarse, autogobernarse, autoadministrarse y autorregularse*, en la medida que les permita desarrollar sus objetivos y fines.

Por ello surge clara la diferencia entre ambos entes autónomos.

Por un lado, el municipio autónomo participa en la relación federal, constituyendo un orden de gobierno junto con la nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Y por otro las universidades si bien tienen un estatus especial como entes autónomos, manifestando el máximo grado de descentralización administrativa, desvinculada totalmente del control tutelar del Poder Ejecutivo, con garantía

constitucional a los fines del cumplimiento de su especial objeto, no constituye un poder en sentido institucional.

Asimismo, el municipio es una institución de base sociológica, de carácter natural, basada en relaciones de vecindad que requiere de poder y un derecho para alcanzar el bien común de esa sociedad local” mientras que las universidades son personas jurídicas sometida al régimen de derecho público; creadas por ley del Congreso; que pertenece al sistema de educación nacional para el desarrollo de su objeto y fin especial.

Otra diferencia surge de considerar que las universidades no cuentan con base territorial ni con base sociológica y por lo acotado y especial de su objeto y finalidad, contrastan con la naturaleza de los municipios.

Asimismo, la diferencia sustancial en materia de las competencias en favor de los municipios respecto de las universidades, será determinante del contenido regulatorio del poder de policía que ambas instituciones titularizan.

La mayor extensión de la competencia municipal respecto de las universidades nacionales, no puede ser cuestionada.

Actualmente hay 47 (cuarenta y siete) universidades nacionales cuyas sedes se localizan espacialmente a lo largo y ancho del país de modo tal que en cada provincia hay por lo menos una universidad nacional.

Si bien las universidades ostentan las competencias relativas al cumplimiento de su objeto y finalidad y todas aquellas que razonablemente puedan disponer para llevar a cabo su misión, la garantía constitucional no las abstrae de la circunstancia de quedar sometida al resto del ordenamiento legal.

Dentro de ese ordenamiento legal se erige el municipio autónomo que, en ejercicio de competencias asignadas, también goza de garantía constitucional para desarrollar su tarea.

Consecuentemente el actual y especial posicionamiento institucional de las universidades, garantizado por voluntad del constituyente de 1994, no implica colocarlas fuera del entramado de la organización nacional y del sometimiento a las competencias de otras instituciones de la república

Y en tal sentido la competencia de los municipios relativo al ejercicio del poder de policía, en tanto materia eminentemente local, rige respecto de las universidades nacionales.

Esa regla general tiene su primer límite, en el sentido que tal competencia local cede ante la competencia de las universidades nacionales en caso que la reglamentación municipal produzca una *interferencia* al cumplimiento de la especialidad de estas relativas a su objeto y finalidad.

Ahora bien, ese juicio de comprobación de la *interferencia* resultará del análisis y valoración realizada en el caso concreto de conflicto.

Y ello exige realizar la pertinente valoración y comprobación de la existencia o inexistencia de la incompatibilidad que constituye “interferencia” en los términos del artículo 75 inciso 30 de la Constitución nacional.

Consecuentemente no corresponde formular reparo previo y a priori a la procedencia de la competencia municipal sobre las universidades relativos al ejercicio del poder de policía, sino que la cuestión exige que, en caso de conflicto, procede el análisis y valoración de la existencia o no de la “interferencia” en los términos referidos.

Asimismo, la valoración que deberá concretar las razones y el fundamento de la incompatibilidad del ejercicio del poder de policía municipal respecto de las universidades nacionales

Es decir que no basta invocar la mera “interferencia” sino que una razonable interpretación del art. 75-inc. 30 CN lleva a entender que el criterio para aceptar o excluir el ejercicio de poderes locales en los lugares sometidos a la jurisdicción federal no es la mera incidencia sino su compatibilidad o incompatibilidad con

el núcleo protegido que da contenido concreto a la “utilidad nacional”, de modo tal que si la facultad local, en el caso, ejercicio del poder de policía municipal” no condiciona, o menoscaba o impide el interés nacional que involucra el objeto y finalidad de existencia de la universidad nacional, no hay razón para excluir la competencia municipal a su respecto

Por otra parte, la procedencia del ejercicio del poder de policía municipal respecto de las universidades nacionales surge de solo comparar el contenido de las competencias de ambos entes públicos.

Y así del contraste surge sin inconvenientes, la contundencia con que debe señalarse que cuestiones relativas a la salubridad, seguridad, moralidad, urbanismo, tasas por servicios prestados (alumbrado, recolección de residuos, desagües cloacales, etc.), de ordenamiento del tránsito vehicular, de ocupación de espacios públicos, de tipo jurisdiccionales como los faltas de tránsito, por ruidos molestos, entre otros, inclusive cuestiones ambientales, del derecho del consumidor, entre otros, *resultan materias extrañas al objeto y finalidad de las universidades y consecuentemente no puede cuestionarse la competencia municipal de tales regulaciones respecto de las universidades nacionales.*

Ni por tratarse de un establecimiento de utilidad nacional ni por tratarse de una universidad nacional (cuya autonomía goza de garantía constitucional) podría sostenerse que el espacio físico donde la universidad nacional funciona, se ha federalizado y por tanto sostener que se encuentra fuera de la legislación, control y jurisdicción provincial y/o municipal como una especie de un territorio autónomo dentro de otro territorio autónomo (provincia o municipio), sin perjuicio de considerar las previsiones del art. 31 de la Ley de Educación Superior n°24521 que prohíbe el ingreso de fuerzas públicas dentro de la institución universitaria, cuestión que no guarda relación con el sometimiento de tales instituciones a las ordenanzas municipales que rigen la vida de la ciudad donde las mismas se encuentran enclavadas.

Por último entendemos pertinente destacar que en virtud del proceso de “ampliación de competencias” de los municipios como por ejemplo, educación, promoción de actividades económicas- como ser los proyectos y programas

de “emprendedores”- y por otro lado las competencias de las universidades nacionales en materia de “*extensión universitaria*” -que comprende funciones relativas al compromiso con el medio donde se encuentra inserta-, existe una franja de competencias que resultan concurrentes entre ambos entes autónomos.

Consecuentemente el trabajo colaborativo de ambas instituciones, formalizados a través de convenios de colaboración, que en la actualidad es cada vez más frecuente, será seguramente una valiosa vía para el desarrollo armónico de ambos actores sociales que en definitiva se resolverá en un mayor beneficio de las comunidades donde se encuentran insertos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

1. **Ábalos, María Gabriela** “Régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994”. Publicado en “Cuestiones constitucionales” Num.8 enero-junio 2003
2. **Ábalos, María Gabriela** “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿un nuevo sujeto del federalismo? En “Instituciones de la ciudad autónoma de Buenos Aires” Ed. La Ley, Bs. As., 2001
3. **Ábalos, María Gabriela:** “Las provincias y sus relaciones con la Nación y los municipios en el federalismo argentino.” Publicado en “Aspectos jurídicos e institucionales del Federalismo Argentino”, dirigido por el Dr. Antonio Hernández, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Colección Federalismo v. III; Ed. Advocatus; abril de 2011
4. **Ábalos, María Gabriela** “Las facultades municipales en los establecimientos de utilidad nacional “publicado en Revista de Derecho Público, Derecho Municipal (segunda parte), año 2005-1; Ed. Rubinzal Culzoni; Sta. Fe; junio 2005; págs. 313/336.
5. **Balbín Carlos F.** “Tratado de Derecho Administrativo” Ed. La Ley- T. II- 2011,
6. **Bianchi, Alberto B.** “La autonomía universitaria (a propósito de la revisión

judicial de los concursos)” Ed. La Ley 16/05/2005

7. Cravacuore, Daniel “El sistema municipal argentino”. Área temática 4.5 descentralización y federalismo. “Trabajo preparado para presentación en el XI Congreso chileno de Ciencia Política, organizado por la asociación chilena de Ciencias políticas

8. Cassagne, Juan Carlos “El principio de legalidad y el control judicial de la discrecional administrativa” Ed. Marcial Pons, 1ª edición, 2009,

9. Castorina de Torquini, María Celia “Derecho Público Provincial, la Provincia y el Municipio”. TIII, Ed Depalma, 1993

10. Comadira, Julio Rodolfo - Escola, Jorge Héctor- Comadira Julio Pablo “Curso de Derecho Administrativo” T I Reimpresión-Abeledo Perrot (2017)-

11. De la Vega de Díaz Ricci, Ana “Extracto del libro “bloque constitucional y autonomía municipal “Fac. de Derecho UCM- Argentina, Madrid-Buenos Aires, 2006

12. Diaz-Araujo “La nueva codificación municipal. El municipio y un replanteo de la distribución del poder de policía.” V seminario nacional de la red de centros académicos para el estudio de gobierno locales. 9 y 10 de octubre de 2003

13. Difalco, Dardo “Algunas consideraciones sobre el municipio” publicado en los Anales n° 43 de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (2013)

14. Gallegos Fedriani, Pablo “Recursos directos” (aspectos sustanciales y procesales) Ediciones RAP, 1ª edición ,2008, p. 292-294

15. Gelli, María Angélica “Constitución Argentina-Comentada y Concordada”, 2da edición, 1ª reimpresión, Buenos Aires, ED. La Ley, 2004

16. Hernández, Antonio María “Derecho Municipal”, Depalma, Buenos Aires, 1997.

17. **Iturburu, Mónica Silvana** “Municipios Argentinos” Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local (2da edición) INAP
18. **Ivanega, Miriam Mabel** “Principios de organización administrativa” Ed. INAP, obra colectiva DA-2003/2004, números 267-268
19. **Linares, Juan Francisco** “Derecho Administrativo” Editorial Astrea, 2da reimpresión-febrero 2007
20. **Manili, Pablo Luis**, “Establecimientos de utilidad nacional. Espacios destinados a ejercer el poder federal””. Ed. Astrea-2da Ed. Actualizada y ampliada. 2018.
21. **Monti, Laura** “La Jerarquía y la competencia como principios de la organización administrativa”. Documentación Administrativa/ n° 267-268, septiembre 2003-abril 2004
22. **Quiroga Lavié, Huberto**, “Constitución de la Nación Argentina Comentada”, Editorial Zabalía, 5° Ed. Buenos Aires, 2012
23. **Rosatti, Horacio D.** “La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión Redactora”, Ed. Rubinzal Culzoni, 1995 Bs As.
24. **Sabsay, Daniel Alberto.** “Situación del Federalismo luego de la Reforma Constitucional” publicado en: Anuario de Derecho4, pp. 279-291. Buenos Aires: Universidad Austral 1998.
25. **Sacristán, Estela** Control de razonabilidad en Argentina (en especial en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación)”, RAP (485
26. **Silva Tamayo Gustavo:** “La autonomía Universitaria después de la reforma constitucional de 1994”, en DA-2003/2004, n° 267-268, Instituto Nacional de Administración, 219
27. **Toribio Daniel Eduardo** (1999),” Evaluación de la Estructura Académica”. CONEAU-Publicaciones - Serie Estudios