Situación actual de la autonomía universitaria y perspectivas.

Javier Ignacio Lorenzutti

I.- Introducción.

La autonomía universitaria es una garantía común en los sistemas constitucionales de Iberoamérica1 2. Su consagración en la República Argentina con tal rango resulta un acontecimiento reciente, a partir de la incorporación en el texto magno de tal garantía que efectuó el Constituyente nacional en la reforma del año 19943.

Es el resultado de un proceso histórico4 que fue evolucionando desde la concepción de la universidad como una descentralización en razón de sus funciones, consideradas como delegación legislativa e institución orgánicamente dependiente del Poder Ejecutivo5, hasta llegar a la actual consagración constitucional.

Indudablemente ha quedado configurada una nueva concepción institucional de las universidades nacionales por imperio de la reforma constitucional, motivando el análisis del cuadro actual de su situación y de sus perspectivas desde el punto de vista de la organización del Estado.

II.- La Convención reformadora.

Los Constituyentes de 1994 debatieron el rol de la educación y de las Universidades nacionales6 como condición necesaria del desarrollo de la Nación. Al respecto, el convencional Rodríguez –miembro informante- sostuvo que "la autonomía universitaria es el medio necesario para que la universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación y la distribución democrática de conocimiento en todas las ramas del saber mediante la docencia y la extensión"... y citó a Nehru cuando dijo refiriéndose a la India “es un país demasiado pobre y por lo tanto no podemos dar el lujo de no invertir en educación"7.

A su turno H. Quiroga Lavié -miembro de la comisión redactora- manifestó: “El texto habla de la autonomía y utiliza esa sola palabra, que se puede desagregar, por supuesto. Se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la económica, a la financiera, a la administrativa, a la académica. Pero si aquí se menciona solamente la autonomía, cada vez que el gobierno de la Nación quiera desconocerla, al menos yo voy a sostener que está desconociendo cualquiera de esos niveles de autonomía citados, porque en esta palabra estarán incluidas las autonomías institucional, académica, económica y financiera”8.

Interesa destacar a su vez las palabras de la convencional Gómez de Marelli, quién dijo: “debe quedar bien sentado en este debate que las universidades son personas jurídicas de

---

1Germán Cisneros Farias, Axiología educativa constitucional. Educación, Ciencia y Cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Dr. Salvador Valencia Carmona Coordinador, pág. 64-67. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 97. Primera edición: 2002. Universidad Nacional Autónoma de México.

2 Cfr. Sagüés, Néstor P., Las universidades privadas en la reforma constitucional nacional de 1994. Un enfoque sobre la autonomía universitaria desde la perspectiva del derecho comparado, La Ley 2000-F, 1169.

3 Artículo 75 inciso 19 de la Constitución de la República Argentina.

4 En ese proceso, no puede dejar de mencionarse la consagración de postulados de la Reforma del año 1918 a través del reconocimiento de los principios de autonomía académica, comprensiva del autogobierno y libertad doctrinal o de cátedra, junto con la autarquía económica.

5 Como cúspide de ese proceso prerreforma constitucional cabe destacar la disposición contenida en el artículo 23 de la Ley Federal de Educación 24.195: “Las universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa y económico-financiera en el marco de la legislación específica”.

6 6 Reuniones 24ª del 04/08/1994, 25ª del 05/08/1994, 26ª del 08/08/1994, 27ª del 09/08/1994 y 28ª del 10 y 11/08/1994.

7 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, página 3184.

8 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, página 3265.

derecho público que integran la administración especial del Estado. Con esto se establece y se garantiza el carácter público de las universidades estatales, a la vez que se las excluye de la administración central, única manera de afirmar efectivamente su autonomía institucional, ya que de lo contrario sería una dependencia más del Poder Ejecutivo Nacional... La reducción de la autonomía a los aspectos exclusivamente académicos sería una ficción de autonomía ya que por la vía de inferencia en la constitución de los órganos de gobierno, en la sustanciación de los concursos, en el funcionamiento administrativo se terminaría condicionando el presente y el futuro de la vida académica. Por cierto la autonomía sería ilusoria si las universidades no gozaran de autarquía económica y financiera y la capacidad por administrar su patrimonio y disponer de sus recursos...”9.

III.- La Ley de Educación Superior.

Como consecuencia de la reforma constitucional en este aspecto, se dictó la Ley federal de Educación Superior 24.521 (BO 10/08/95), que define un modelo de organización en el marco de los propios límites constitucionales que -según palabras de Quiroga Lavié- son los únicos que limitan la autonomía Universitaria10.

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

Las instituciones Universitarias Nacionales sólo pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación o durante su receso ad referéndum del mismo por el Poder Ejecutivo Nacional11,

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 constituida12.

Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, solo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria13.

Dictan y reforman sus estatutos, definen sus órganos de gobierno y establecen sus funciones, decidiendo su integración y eligiendo sus autoridades; establecen el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente, lo designan y remueven; establecen el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes y fijan el régimen de convivencia14.

---

9 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, página 3506.

10 “Debe quedar perfectamente claro que la naturaleza institucional de la autonomía de las universidades nacionales, consagrada en la Constitución nacional, no permite que ellas sean consideradas como formando parte de la administración pública, tampoco de la administración descentralizada: ellas son entes públicos no estatales, forman parte de la nacionalidad argentina y de su historia, una manifestación de la sociedad como «ente moral y colectivo», como nos enseñara Bartolomé Mitre en su arenga constituyente de 1860, y no una dependencia política de las circunstancias partidarias del momento. A lo único que tiene derecho el Estado, a partir de una ley del Congreso, es a fijar las bases de su organización, nunca su implementación, y a realizar un adecuado control de gestión de la aplicación de los fondos que les asigna el presupuesto nacional, pero siempre en el marco del respeto de los principios de gratuidad y equidad que ha impuesto el constituyente a la gestión pública de las universidades”. Humberto Quiroga Lavié, Diario “La Nación”, nota Cartas de lectores sección Opinión del 17.04.2002. Cfr. asimismo Gonzalez, Joaquín V., Manual de la Constitución Argentina, actualizado por Humberto Quiroga Lavié, pág. 405 y sgtes., Ed. La Ley, Buenos Aires, 2001.

11 artículo 30 de la Ley 24.521.

12 artículo 31 de la Ley 24.521.

13 artículo 32 de la Ley 24.521.

Pueden crear y constituir otras personas jurídicas, sean de derecho público o privado (artículo 59 inciso "e" Ley 24.521 de Educación Superior), promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil (artículo 60 de la misma ley) y otorgar personería jurídica específica (artículo 29 inciso "ñ" ley citada)15.

Administran sus bienes y recursos, con potestades de regulación de salarios, ingresos, utilización y generación de recursos propios16.

IV.- El panorama jurisprudencial.

Luego de la reforma constitucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de la autonomía de las Universidades Nacionales, de modo trascendente en tres oportunidades: la primera el día 26 de diciembre de 1996 en el caso "Monges"17, luego en la misma fecha del 27 de mayo de 1999, en "Universidad Nacional de Córdoba"18 y "Universidad Nacional de Luján"19 y finalmente el 24 de abril de 2003 en "Universidad Nacional de Mar del Plata"20.

1.- De los tres primeros casos, no obstante la riqueza que aportan los votos y las disidencias, a efectos de no extender excesivamente el presente, sintéticamente puede afirmarse entonces que:

a) La autonomía debe ser entendida como la plena capacidad de las universidades nacionales para determinar sus propios órganos de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y de gestión que en su consecuencia se desarrollen; sin ninguna clase de intervención u obstrucción del Poder Ejecutivo y solamente revisable, en caso de arbitrariedad, por el Poder Judicial.

b) Como consecuencia de la reforma constitucional, la autonomía ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante -y por su naturaleza transitoria-, sino de una verdadera asignación de competencias en favor de las Universidades.

c) Que dentro de este marco que define y limita las atribuciones del legislador, la ley 24.521 en su art. 29 estableció que las universidades tendrán autonomía académica e institucional. Ello en concordancia con los lineamientos fijados por la Constitución y con el alcance que los constituyentes atribuyeron al concepto de autonomía. Asimismo cumple con el principio rector de independizarla del Poder Ejecutivo, como lo plasma en los arts. 30, 31, 32, 33 y 34".

d) Que por su parte la autarquía es complementaria del término anterior y por ella debe entenderse -aún cuando tal expresión no fue claramente definida por el constituyente- la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asignará

---

14 ver artículo 29 de la Ley 24.521.

15 artículo 59 inciso "e", artículo 60 y artículo 29 inciso "ñ" de la Ley 24.521 de Educación Superior, respectivamente.

16 artículo 59 de la Ley 24.521. Resulta remarcable como característica distintiva que los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente (ver también artículo 31 de la Ley Complementaria y Permanente del Presupuesto, t.o. Decreto 689/99), a diferencia de lo que sucede con las entidades de la administración central o descentralizada. Consideramos, como exponemos *infra*, que decididamente las Universidades Nacionales no son organismos descentralizados contemplados en el artículo 8º de la Ley 24.156.

17 CSJN, 26/12/96. M. 399. XXXII. Monges, Analía M. c/ U.B.A. -resol. 2314/95-.

18 CSJN, 27/05/99. U. 2. XXXIII. Universidad Nacional de Córdoba doctor Eduardo Humberto Staricco - rector) c/ Estado Nacional – declaración de inconstitucionalidad - sumario.

19 CSJN, 27/05/99. E. 4. XXXIII. Recurso de hecho en Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/ Universidad Nacional de Luján s/ aplicación ley 24.521.

20 CSJN, 24/03/03. U.1,L.XXXV "Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ daños y perjuicios"

a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto, como así también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer sobre los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

e) Que, en definitiva y según surge del propio debate de la constituyente, el objetivo de la autonomía fue desvincular a las Universidades de la dependencia del Poder Ejecutivo.

2.- El fallo "Universidad Nacional de Mar del Plata".

En este caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación en decisión unánime, con remisión a los fundamentos del Procurador General, ha dado a nuestro criterio un nuevo –o más profundo- giro a la cuestión21. Advertimos en primer término que las argumentaciones se encuentran ahora en línea, bien que ante otro contexto normativo constitucional, con la recordada disidencia del Dr. Carlos S. Fayt en el caso "UBA c/ PEN"22, que cobra en consecuencia plena actualidad23.

---

21 Recientemente, en U.43/00 "Universidad Nacional de La Matanza c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo ley 16986" del 12/08/03, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ratificó que las Universidades Nacionales pueden demandar judicialmente al Poder Ejecutivo, en este caso por falta de envío de partidas aprobadas por la ley de presupuesto, que habían sido recortadas por el Presidente de la Nación, con remisión a las consideraciones efectuadas en "Universidad de Mar del Plata".

22 CSJN, 18/06/91. Fallos 314:570. Universidad de Buenos Aires c/ Nación Agentina (Poder Ejecutivo Nacional) s/ inconstitucionalidad de decreto. Disidencia del señor Ministro Doctor Carlos S. FAYT. Págs. 587 y sgtes.

23 Como puntos destacados de dicha disidencia, recordando que es previa a la reforma constitucional de 1994, consideramos apropiado destacar los siguientes fundamentos: "La opción del Poder Legislativo al instaurar la corrientemente llamada "autonomía universitaria", es caracterizada, en ese ámbito -como uno de sus rasgos esenciales- precisamente por colocar a las autoridades universitarias al margen de la administración de la que es jefe el Presidente... no toda "ejecución" de políticas del Congreso requiere el necesario concurso de la administración. El Presidente no es sólo el agente de las decisiones del Congreso, como que tiene poderes propios -más allá de que sea efectivamente tal agente en una generalidad de situaciones-. Paralelamente a la existencia de un campo de facultades propias del Presidente, existe la posibilidad de que en ocasiones señaladas el Congreso asegure el cumplimiento de sus decisiones, encomendándolo a cuerpos determinados, cuyas facultades él fija. De esta acción de sostén y apoyo no cabe extraer una subordinación desnaturalizante de la decisión legislativa, como sería la de afirmar que por tal "inclusión" en la administración, se encuentran ellos "integrados" a ésta de modo que deban acatar las órdenes y admitir la supervisión de la administración en aquellas de sus decisiones que deben tomar libremente. Que tales situaciones son fácilmente admisibles a poco que se advierta que el apoyo para la ejecución de funciones esenciales se da también en la tarea de otros Poderes del Estado, los que obviamente no dependen del Ejecutivo. El Poder Judicial ... requiere normalmente de la administración el apoyo... Esta ineliminable vinculación nunca llevó a afirmar que por ello el Poder Judicial esté incluido en la administración. El Congreso recurre también tanto a sus agentes propios y utiliza recursos de su exclusivo resorte, como los requiere de la administración, sin por ello perder su ámbito de independencia. Que es así claro que la afirmación de que toda actividad concreta está incluida en la administración, entendida en términos absorbentes, y referida al Poder Ejecutivo, es inexacta. Esto especialmente cuando otros Poderes ejercen facultades propias estableciendo... decisiones o ámbitos de decisión que sólo pueden requerir apoyo y auxilio, pero nunca sujeción de la administración. Que la decisión política del Congreso, al margen de cuestiones de términos ha sido asegurar a las Universidades el gobierno por sus propios estamentos, al margen de la urgencia de los Poderes políticos. Este es un punto central de la decisión tomada por aquél, ejerciendo una potestad propia fundada en la Constitución Nacional. Que esto no implica en modo alguno colocar a las universidades nacionales por encima del imperio de las leyes, sino precisamente adecuar su funcionamiento a las previsiones de ellas. Del acatamiento a la ley no puede resultar una "independencia" tal que tenga por consecuencia que estos entes puedan obrar conforme su solo arbitrio sin el control que constitucionalmente corresponda, que será el que la Constitución Nacional encomienda al Poder Judicial, así como el que establezca el propio Congreso Nacional. Afirmar que la sujeción al control de la administración es la única vía posible para asegurar la integración de organismos al Estado, es desconocer la rica variedad de posibilidades previstas al respecto en nuestra Constitución... la expresión "autonomía" para mentar aquella orientación política ...por la cual se organiza legalmente a las universidades nacionales de modo que puedan desenvolverse en adelante sin la regular intervención del Poder Ejecutivo en su gobierno. Es esta una decisión política que tiene en vista, precisamente, apartar a las altas casas de estudio de la ingerencia de los poderes "políticos".

Resumidamente, los hechos que lo motivaron se suscitaron ante el planteo por el Banco oficial accionado de excepción de falta de legitimación por parte de la Universidad para accionar, sosteniendo la existencia de un conflicto interadministrativo en los términos de la ley 19.983.

La Corte desechó el planteo, decidiendo la competencia de la justicia federal para seguir entendiendo en el proceso judicial.

La decisión adquiere trascendencia por los fundamentos que sustentan el decisorio. En primer término se señala que las universidades nacionales tienen en la actualidad una particular ubicación dentro del esquema institucional, habiendo producido los constituyentes y legisladores innovaciones significativas a partir de la sanción de nuevos ordenamientos jurídicos. En ese marco, la Ley de Educación Superior 24.521 que contiene diversas normas tendientes a otorgar mayor independencia a las universidades nacionales y, por ende, a restringir las posibilidades de injerencia del Poder Ejecutivo en ese ámbito institucional.

En ese orden, se destaca que las vías recursivas establecidas por esta ley marcan una sustancial diferencia con el régimen anterior, puesto que ahora ni el Poder Ejecutivo ni el ministerio correspondiente pueden entender en los recursos administrativos contra las resoluciones universitarias, sino que, en caso de discrepar con alguna decisión del instituto académico, ellos deben promover el recurso judicial previsto por el art. 32 de la ley 24. 521 ante la cámara federal competente, habiendo perdido el control tutelar.

Además, la autarquía debe ser ponderada conjuntamente con las atribuciones otorgadas en virtud de su carácter autónomo, a los efectos de visualizar de qué modo estos dos caracteres que la Constitución Nacional les garantiza se retroalimentan funcionalmente para dar lugar a entidades que gozan de cierta independencia.

De ello, aparece manifiesto que las universidades nacionales, aun siendo entes públicos, no pueden ser asimiladas a los que se mencionan en la ley 19.983, puesto que el régimen vigente sustrae en forma notoria del ámbito académico las intervenciones del Poder Ejecutivo en las actividades que les son propias, lo que incluye, naturalmente, su accionar de índole financiera, que puede dar lugar a reclamos pecuniarios y a decisiones finales en los términos del artículo 32 ya citado, sin que obste a tal inteligencia, la idea de la unidad patrimonial del Estado ni la circunstancia de que el Tesoro Nacional les proporcione el apoyo económico, puesto que de ello no cabe extraer una subordinación desnaturalizante de la voluntad legislativa, como la que se derivaría de afirmar que, por estar incluidas en la administración, deban acatar órdenes y admitir la supervisión en aquellas decisiones que deben tomar libremente.

Se infiere que, por decisión política de los órganos habilitados constitucionalmente, se dispuso apartar a las altas casas de estudio de la injerencia de los poderes políticos, lo que se convierte en un obstáculo insalvable para que, en el marco de tales principios que sustentan la peculiar naturaleza de la institución universitaria, el litigio sea resuelto por el Poder Ejecutivo Nacional o por el procurador del Tesoro, por aplicación de la ley 19.983, aun cuando la actora pertenezca al Estado Nacional. Ello es así, toda vez que, admitir lo contrario, implicaría soslayar la realidad institucional que se instauró a través del ordenamiento jurídico vigente desde 1994 y, por lo demás, siempre existiría la posibilidad de que las universidades nacionales vieran restringida, por motivos económicos, la autonomía que, en el ámbito académico, el constituyente y el legislador quisieron asegurarles.

V.- La doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación.

El alto organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional se pronunció, luego de la reforma constitucional, acerca de la naturaleza jurídica de las Universidades Nacionales en diversas ocasiones.

a.- En nuestro parecer, la opinión registrada en Dictámenes 224:187 es la que mejor sintetiza el criterio legal de la Procuración del Tesoro. Allí sostuvo que del artículo 75 de la Constitución Nacional reformada y de las leyes de Educación Superior 24.521 y 24.19524, resulta con claridad que el régimen aplicable otorga a las universidades nacionales autonomía académica, autonomía institucional y autarquía administrativa y económico-financiera.

Partiendo de tales premisas, se afirmó que la vía judicial respecto a las Universidades Nacionales está limitada a aspectos propios de la autonomía "académica e institucional", no alcanzando a las relaciones de "autarquía" expresamente previstas como tales para el ámbito "administrativo" y "económico-financiero", particularmente la asignación de recursos por parte del Estado Nacional, característica propia de los entes autárquicos.

En base a tal distinción, discurre que las Universidades Nacionales conservan un carácter sólo "autárquico" -no autónomo- en las materias resultantes de los artículos 58 y 59 de la ley 24.521, en cuanto prescriben la obligación del Estado Nacional de asegurar el "aporte" financiero para el sostenimiento de las Universidades Nacionales determinando que éstas "tienen autarquía económico-financiera", ejercitable dentro del régimen de la ley 24.156 que establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.

Por tanto, conforme a tal criterio, en las relaciones de autarquía las Universidades Nacionales continúan ligadas a la Administración Central que ejerce sobre ellas el "control de tutela"25 que les impide recurrir los actos dictados -en esa materia- por la Administración y tampoco cuestionarlos en sede judicial26. En cuanto entidades autárquicas, las universidades nacionales están sujetas al control previsto por la ley 24.156 como que así expresamente los prevén sus artículos 8º (en cuanto aplica el Sistema a la "Administración Nacional, conformada por la Administración central y los organismos descentralizados"), y 98 (que dispone la intervención de la Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno, en "los organismos descentralizados") y, en forma más precisa, el artículo 59 de la ley 24.521.

b.- Consideramos que el alto organismo asesor realiza una distinción inadecuada que lo conduce a conclusiones incompatibles con el marco institucional actual.

Mediante la atribución de una suerte de doble naturaleza: autonóma y autárquica, desdobla a las Universidades en una personalidad autónoma para el campo de las cuestiones académicas y en otra autárquica para sus relaciones económico-financieras, en una suerte de anacrónica resurrección de la teoría de la doble personalidad del Estado.

Por otra parte, solo con desmedro a su autonomía se podría afirmar que la autarquía -complementaria de aquella, cabe recordar- erija a las Universidades Nacionales en entidades autárquicas. No sólo puesto que ello equivaldría minorar o incluso prescindir de su carácter autónomo, sino también omitir considerar que otros órganos estatales asimismo la exhiben –v. gr. Poder Judicial: ley 23.853 de autarquía judicial, Ministerio Público: ley 24.946- los que obviamente de ningún modo resultan ser entidades autárquicas; siendo nuestro parecer que en

---

24 Ley 24.195 publicada en el Boletín Oficial del 5 de Mayo de 1993, por ende previa a la reforma constitucional del 1994.

25 Ver asimismo Dictámenes 239:62; 227:229; 232:180.

26 En el caso de trataba de la impugnación por parte de una universidad de una resolución que versaba sobre distribución de asignaciones presupuestarias, por lo que de acuerdo al carácter autárquico que les atribuyera la Procuración del Tesoro en este punto a las universidades nacionales, concluyó que en esa materia las Universidades conservan la relación de autarquía con la Administración Central -y no autonomía-, resultando por ende la vía elegida -recurso administrativo- improcedente a la luz de lo dispuesto por el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Tal criterio se encuentra contradicho por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Universidad de La Matanza” referido en la nota 21.

definitiva la autarquía no define necesariamente el carácter del órgano sino que representa en tales casos la máxima facultad de autoadministración dentro del Estado. Por ende autarquía no es sinómino de entidad autárquica.

Asimismo, las Universidades Nacionales presentan diversos caracteres que las apartan de las meras entidades autárquicas. Aparte de las notas distintivas señaladas en los precedentes judiciales recordados, recurriendo paralelamente a las razones expuestas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Rivademar"27 observamos también otas notas que las distinguen de las entidades autárquicas, tales como el origen constitucional de la Universidades, la existencia de una cierta base sociológica: "la comunidad universitaria"28, el carácter electivo de sus autoridades y las posibilidad de creación de personas jurídicas de derecho público29, entre las más incontrastables.

c.- Empero, en fecha mas cercana el alto organismo asesor ha rectificado su tradicional criterio en el Dictamen N° 144/0430.

En su nuevo rumbo, el Procurador del Tesoro de la Nación señala desde el comienzo, aventando cualquier duda al respecto, que no comparte la totalidad de las consideraciones y conclusiones anteriormente expuestas, por cuanto a su criterio el nuevo estatus jurídico de las Univeridades nacionales las posiciona institucionalmente en un lugar que se halla exento del contro del Poder central.

Del meduloso y elogiable dictamen cabe poner de resalto que algunos temas centrales que aborda con solvencia y precisión, que dan cuenta en definitiva de la "actual independencia del Poder central" de las Universidades Nacionales.

Una primera manifestación se encuentra en la inexistencia de control tutelar, que se advierte en la potestad exclusiva de los Poderes Legislativos y Judicial de intervenir en cuestiones tales como las previstas por los artículos 30, 32 y 34 de la Ley 24.521, que constituye -particularmente la primera señalada- en una importante limitación a las facultades que el Presidente tiene como jefe supremo de la Nación. La segunda de las cuestiones, se concluye que es el Poder judicial quién ha adquirido el rol de Poder controlante de los actos y normas de las universidades nacionales, desplazando al Poder Ejecutivo de dicha potestad.

Luego afirma, en su relación con los restantes organismos del Estado, inclusive el Poder Ejecutivo, las universidades cuentan con una posición privilegiada, toda vez que se mantienen fuera del alcance del control de Presidente de la Nación y preservadas de toda intrusión del Poder gubernamental, lo que condice, como surge del debate de la constituyente, con el objetivo de la autonomía cual fue desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo.

Finalmente, interesa destacar que en la opinión glosada el Procurador del Tesoro, luego de analizar los principios de división de poderes, de unicidad del Estado y de la supremacía, concluye que en el caso de las universidades nacionales ninguno de ellos concurre, pues las casas de altos estudios "no son organismos a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, ni dependen de él, ni integran la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada –en su forma genuina-".

---

27 CSJN, 21/03/89, R.593.XXI, Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario.

28 Ver incluso el artículo 56 de la Ley 24.521: Los estatutos podrán prever la constitución de un consejo social, en el que estén representados los distintos sectores e intereses de la comunidad local, con la misión de cooperar con la institución universitaria en su articulación con el medio en que esta inserta. Podrá igualmente preverse que el Consejo Social este representado en los órganos colegiados de la institución.

29 artículo 59 inciso e) de la Ley 24.521.

30 Dictamen N° 144 del 27 de abril de 2004.

VI.- Caracterización institucional de las Universidades Nacionales.

La reforma constitucional, consideramos, ha producido profundas transformaciones en la organización estatal que en algunas cuestiones han desbordado las categorías jurídicas que desde antiguo fueron utilizadas por la doctrina; basta mencionar el debate en torno a la posición institucional del Ministerio Público31.

El fenómeno, por cierto, no es propio y exclusivo de nuestro sistema constitucional. En ese orden, CASSESE32 explica la existencia de autoridades independientes que desafían "los principios más reverenciados de los ordenamientos modernos", cuestionando los principios de unidad organizativa o de acción de los poderes públicos y de que no todos los organismos públicos se reconducen a una persona jurídica, por lo que la entidad subjetiva Estado expresa solamente una parte de la organización pública, por lo cual fuera del aparato personificado se mueven en el ordenamiento jurídico numerosos órganos y complejas organizaciones que constituyen a la República. Señala asimismo el autor citado que se pone en duda el principio de tripartición de los poderes, advirtiendo que quién, al contrario, entiende que los poderes deban estar siempre distribuidos entre aparatos llega a la fácil conclusión de que las autoridades independientes forman parte del aparato ejecutivo, cometiendo así el error de vincular a las autoridades independientes a uno de los tres poderes, aceptando el dogma de que todo lo que no es jurisdiccional ni legislativo, pertenece a la administración.

La problemática descripta entendemos obliga a repensar con mayor premura algunas de las categorías hasta ahora utilizadas, bien que en muchos casos tampoco han dado respuestas acabadas anteriormente. Una de las que a nuestro criterio demuestra insuficiencias es la clasificación entre personas públicas estatales y no estatales33, que mereciera la crítica de un sector de la doctrina34, a punto tal que el tradicional criterio distintivo del encuadramiento dentro de la administración llevaría a afirmar que el Ministerio Público no es un ente estatal. Sin pretender ahondar aquí al respecto, nos parece conveniente reservar la denominación de personas públicas no estatales a aquellas que reciben una delegación transestructural de cometidos legal, de acuerdo con la terminología de BARRA35.

---

31 Bianchi con agudeza ha señalado que su caracterización como órgano extrapoder rebasa los alcances originarios de dicha teoría, que se podría formular de la siguiente manera: "todo órgano extrapoder está siempre en relación con alguno de los que componen el triángulo original (los tradicionales tres poderes del Estado)", cfr. Bianchi, Alberto B., "El Ministerio Público: ¿un nuevo poder? (Reexamen de la doctrina de los órganos extra-poder), E.D. 162,139/156; la fidelidad a dicha definición le impone al autor citado a proponer al Ministerio Público como un cuarto poder. No obstante, estimamos que la solución al dilema no puede encontrarse apelando a enraizadas categorías, tratando de ceñir a ellas la labor del constituyente; en el caso, siguiendo la terminología de Bianchi, no advertimos se hubiere investido una especie de "poder ministerial", por el contrario la prístina intención de la convención reformadora fue efectivamente establecerlo como un órgano extrapoder sin relación con los que componen la habitual tríada, lo que nos ha de obligar a convenir en una nueva definición de tales órganos compatible con sus designios; "la rica variedad de posibilidades previstas al respecto en nuestra Constitución" al decir de Fayt en "UBA c/ PEN" (ver nota 22).

32 Cassese, Sabino; "La crisis del Estado", Ed. Abeledo Perrot -Lexis Nexis, Buenos Aires, 2003, pág. 49 y sgtes.

33 Cabe mencionar incluso que prestigiosos constitucionalistas como Bidart Campos ("Manual de la Constitución Reformada, T. II, pág. 46, Ediar, Argentina, 1997) y Quiroga Lavié (ver nota 7) han señalado que por imperio de la reforma constitucional las Universidades Nacionales han devenido en personas de derecho público no estatales.

34 Una breve reseña se puede ver en Andreucci, Carlos; "El control de las personas públicas no estatales" en AA.VV.; "Control de la Adminsitración Pública", Ediciones RAP, Buenos Aires, 2003, pág. 585 y sgtes.

35 Cfr. Barra, Rodolfo; "Principios de Derecho administrativo", Buenos Aires, 1980.

De nuestra parte, al menos de modo provisional, nos permitimos señalar como punto de partida que la garantía de las libertades individuales36 exige hoy la distribución del poder del Estado en al menos tres funciones, los clásicos tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, sin embargo no requiere ello de la existencia de sí y sólo sí la tradicional tríada exclusivamente, sino que admite también la distribución de las funciones aparte de los tres poderes en otros órganos ajenos a ellos, sea bajo la categorización de "extrapoderes" o de autoridades independientes o de alguno otra en similar línea; y aunque pueda tal idea parezca pueda afectar el accionar del Estado, preciso es reconocer que se deriva de la decisión del constituyente y en todo caso obliga no a negarla sino a procurar un actuar con la mayor coordinación entre sus distintas autoridades.

Llevado lo expuesto al plano de las Universidades Nacionales, no parece que pueda continuar subsistente su categorización como administración descentralizada cuando su enunciación requiere a la par señalar diferencias tan marcadas que la tornan prácticamente irreconocible. En otras palabras, resulta hasta absurdo expresar que forman parte de la Administración descentralizada, para luego agregar que ello así pero que no son organismos a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, ni dependen de él. Indudablemente las clasificaciones doctrinarias cobran sentido en la medida que aporten claridad para el análisis, de lo contrario convendrá prescindir de ellas y formular otras nuevas que con mayor rigor y exactitud aprehendan el fenómeno que se pretende describir. Es nuestro convencimiento que las actuales utilizadas por la doctrina argentina resultan o bién insuficientes o bien desajustadas con la posición institucional en que se encuentran las Universidades Nacionales luego de la reforma constitucional. Desde ya entonces que conceptos tales como entidades autárquicas o administración descentralizada resultan inadecuados, inclinándonos por las nociones –imprecisa aún- que traslucen los conceptos de órganos extrapoderes, de autoridades independientes y aquellos otros en similar línea; el desafío tal vez consista en encontrar aquel que describa con precisión la actual situación institucional de las universidades nacionales y en definitiva de la nueva configuración del Estado.

VII.- Conclusión.

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

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

36 No podemos dejar de advertir que el artículo 29 de la Constitución Nacional se encuentra inserto en su denominada parte dogmática, significando que la distribución del poder excede como cuestión a la simple organización del Estado y se vincula directamente con la libertad individual.

referida al Poder Ejecutivo, es inexacta ya que afirmar que la sujeción al control de la administración es la única vía posible para asegurar la integración de organismos al Estado, es desconocer la rica variedad de posibilidades previstas al respecto en nuestra Constitución y en definitiva desconocer su clara letra y espíritu.

Finalmente, entendemos que dentro del esquema trazado las Universidades Nacionales no sólo integran la administración especial del Estado, sino que también el reconocimiento constitucional de su autonomía impone reflexionar respecto de su acostumbrada caracterización como entidades descentralizadas -aunque siempre de un modo particular- en la órbita del Poder Ejecutivo, en tanto el cúmulo de elementos diferenciados las distingue de toda otra entidad dependiente de dicho poder, a punto tal que no permite percibir nítidamente los contornos de tal vinculación37, como que por decisión del constituyente el objetivo de la autonomía ha sido apartar a las casas de altos estudios de la injerencia de los poderes políticos y más precisamente desvincularlas de su dependencia del Poder Ejecutivo. Como sendero para transitar en la reflexión de esta nueva realidad, esbozamos nuestra propuesta de considerar luego de la reforma constitucional que las funciones del Estado se encuentran distribuidas en diversos órganos que exceden la clásica tríada de poderes.

Es de desear por su parte que las Universidades Nacionales desarrollen plenamente dentro de la nueva realidad autonómica y en coordinación con los demás órganos del Estado, el propósito compartido de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y la cultura, que la sociedad toda espera y precisa.

37 V. gr. artículos 32 y 34 de la ley 24.521.