

CARRERA Y FORMACIÓN DOCENTE

Revista del Centro
para el Desarrollo
Docente

ISSN 2362-423X

PRIMAVERA

20
22

AÑO X - N° 12



**Número especial
sobre autonomía
universitaria**

CARRERA Y FORMACIÓN DOCENTE

Revista del Centro para el Desarrollo Docente

<http://www.derecho.uba.ar/academica/centro-desarrollo-docente/revista-digital-carrera-docente.php>

Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB) – 2do. Piso

Horario de atención:

lunes a viernes 9 a 12.30 y 13.30 a 19

Teléfono: 5287-6796

revistacarrera@gmail.com



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

Staff

EDITOR RESPONSABLE

Centro para el Desarrollo
Docente
(Av. Figueroa Alcorta 2263,
primer piso, C1425CKB,
Buenos Aires, Argentina)

DIRECTOR

Juan Antonio Seda

CONSEJO EDITORIAL

Laura A. Pégola
Clara Sarcone
Ricardo Schmidt

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

El Guion Ediciones



ISSN 2362-423X

SUMARIO

EDITORIAL	4
Noel Fernández Carranza	
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SU ABORDAJE EN LA JURISPRUDENCIA	6
Vicente Kenny y Florencia Singla	
LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. DE LA UTOPIA REFORMISTA A LA REALIDAD SOCIO-JURÍDICA	13
Gonzalo García Guerra	
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS EN LA ACTUALIDAD	19
Carina Papini	
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y METAVERSO	25
Facundo Rodrigo González Busquin	
BREVES REFLEXIONES SOBRE LA NOCIÓN DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA HISTORIA POLÍTICA ARGENTINA Y EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	30
Fabián M. Caffaro	
APUNTES SOBRE LA AUTONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA PARA DESIGNAR SUS AUTORIDADES	41
María Patricia Porras Mendoza	
UN CONTENIDO MÍNIMO PARA LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (ART. 75, INC. 19, CN)	48
Pedro A. Caminos	
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA IMPERFECTA	53
Alejandra M. Santos	
LOS LÍMITES AL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PEDAGOGÍA UNIVERSITARIA	64
Ricardo Schmidt	
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA CONSTRUCCIÓN COMPARTIDA DEL CONOCIMIENTO	67
Clara Sarcone	
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: HERRAMIENTA EFICAZ PARA LA LIBERTAD DE ACCIÓN	69
Laura Pégola	
NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS	72

EDITORIAL



Noel FernándezCarranza

Abogada (UBA). Coordinadora de taller pedagógico en el Departamento de Desarrollo Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Autora de artículos vinculados con la enseñanza del Derecho.

Este nuevo número de *Carrera y Formación Docente, Revista del Centro de Desarrollo Docente* nos invita a adentrarnos en uno de los principios más significativos que nos reveló la Reforma Universitaria de 1918. Reforma que, con audacia, planteó un modelo de universidad impaciente, con desafíos y pretensiones que hoy nos siguen inquietando.

En el marco de un Concurso de Ensayos llevado a cabo por el Centro para el Desarrollo Docente de la Facultad de Derecho, se convocó a docentes universitarios para la producción de ensayos vinculados con la *autonomía universitaria*. Así, desde los módulos pedagógicos de formación docente se invitó a los auxiliares docentes a participar de esta convocatoria.

Los artículos que aquí se compilan permiten repasar la historia de este principio enarbolado en 1918, como así también revisarla en su comportamiento actual: cómo es percibido por los docentes desde distintas ópticas.

Estos ensayos invitan a la comunidad universitaria a repensar la autonomía universitaria como soporte emblemático de muchos debates y confrontaciones, en el entendimiento de seguir fortaleciendo las bases de la universidad pública.

Desde esa premisa, Vicente Alejandro Kenny y Florencia Singla exponen, desde un repaso por la historia hasta el presente, cómo fue abordado el instituto de la autonomía universitaria a través de distintos fallos jurisprudenciales. Analizan la influencia de los tres poderes del Estado y el cambio trazado por la reforma constitucional de 1994.

Por su parte, luego de evocar la Reforma Universitaria y su emblemático “Manifiesto Liminar”, Gonzalo García Guerra refiere a la universidad pública como una institución en plena interacción con la sociedad. Desde esa perspectiva, a partir de un análisis casuístico, observa los alcances de la autonomía universitaria.

A continuación, Carina Mariel Papini nos convoca en su ensayo a plantearnos los desafíos que atraviesa la autonomía universitaria en la actualidad, invocando directrices emanadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En ese sentido, sostiene: “En el contexto actual de debilidad institucional que vivimos, es de radical importancia fortalecer el principio de autonomía universitaria y defenderlo con firmeza”.

A su vez, Facundo Rodrigo González Busquin nos introduce en el mundo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y nos interpela respecto a una universidad que debe tomar la decisión de “adaptarse al cambio o tornarse obsoleta”. Su ensayo

nos trae un análisis del programa implementado por el Laboratorio de Inteligencia Artificial de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, el “metaverso de la UBA”, y analiza el escenario que se plantea desde la autonomía universitaria.

Desde un revisionismo histórico, Fabián M. Caffaronos señala las primeras luchas por la autonomía universitaria, los tropiezos y aciertos en torno a la vida democrática y a las dictaduras que acompañaron nuestra historia; analizando, finalmente, precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por su parte, María Patricia Porras Mendoza analiza los alcances del principio de autonomía universitaria en un país vecino: Colombia. En su relato, se detiene a describir la forma de designar las autoridades en la Universidad de Cartagena, invocando algunos precedentes jurisprudenciales relevantes.

En su artículo, Pedro A. Caminos nos invita a interpelarnos acerca de qué es la autonomía universitaria, repasando su historia y entendiendo que existe un “contenido mínimo” en torno a este principio.

Por último, desde otro ángulo, Alejandra M. Santos señala, primero, los avatares del sistema educativo

argentino para luego sostener que la autonomía universitaria de las universidades nacionales como tal es “imperfecta” ya que se ve sometida a límites normativos y judiciales.

Además de estos artículos, este número de la *Revista* incluye las ponencias presentadas por Ricardo Schmidt, Clara Sarcone y Laura Pégola en la mesa redonda sobre autonomía universitaria llevada a cabo durante las XII Jornadas sobre Enseñanza del Derecho organizadas por el Centro para el Desarrollo Docente en octubre de 2022.

En este contexto, invito al lector a profundizar sobre uno de los principios más trascendentes de nuestra universidad, que deja sus huellas desde el evocado año 1918 y que hoy, desde los distintos textos que nos presentan estos docentes, nos interpela. La autonomía universitaria nos invita a repensarla en su historia y a reflexionar sobre sus alcances, su presente y su futuro. Nos incita a involucrarnos y a sensibilizarnos. Como apuntó alguna vez Deodoro Roca, a propósito de exponer acerca de la Reforma: “Lo importante es que ha sido una cosa fluente y viva. Hay grandes ríos que comienzan en un ojo de agua”.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SU ABORDAJE EN LA JURISPRUDENCIA



Vicente Kenny

Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Ayudante de primera en la cátedra del Dr. Gallegos Fedriani.



Florencia Singla

Abogada egresada de la UBA, maestrando en Derecho Administrativo Económico UCA (tesis pendiente), escribiente auxiliar en Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nro. 3, docente de la Universidad de Buenos Aires en los cursos de Elementos de Derecho Administrativo, Elementos de Derecho Constitucional, Responsabilidad del Estado y Procedimientos y recursos administrativos.

RESUMEN

La autonomía universitaria es uno de los pilares del sistema de educación superior argentino, pues garantiza el libre debate de ideas; no obstante, su alcance específico fue objeto de intensos debates doctrinarios y jurisprudenciales. Como la autonomía universitaria derivaba de la legislación nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que esta se limitaba a la autarquía económico-financiera y a la libertad de cátedra e investigación, más no sustraía a las universidades nacionales del control del Poder Ejecutivo Nacional. La reforma constitucional de 1994 otorgó rango constitucional a la autonomía universitaria, y si bien ello no modificó sustancialmente el alcance que la CSJN y los tribunales federales le asignan a dicho concepto, sí alteró el sistema de control de las decisiones de las universidades nacionales –especialmente como fue formulado en la Ley N° 24.521–, sustrayéndolo del ámbito del Poder Ejecutivo y colocándolo firmemente en manos del Congreso de la Nación, quien cuenta con amplias facultades reglamentarias, y del Poder Judicial.

Palabras clave: autonomía universitaria - legislación universitaria argentina - Corte Suprema de Justicia - Ley de Educación Superior (24.521).

ABSTRACT

Academic autonomy is one of the pillars of the Argentine higher education system, as it guarantees the free debate of ideas. However, its specific scope has been the subject of intense doctrinal and jurisprudential debates. Since academic autonomy was derived from national legislation, the Supreme Court of Justice understood that it was limited to economic and financial autarchy and the freedom of teaching and research, but did not exempt national universities from control by the Executive branch. The constitutional reform of 1994 granted constitutional status to academic autonomy, and although this did not substantially alter the scope that the Supreme Court and federal courts assign to the concept, it did affect the system of control of decisions made by national universities - especially as formulated in Law No. 24.521 - by removing it from the sphere of the Executive branch and firmly placing it in the hands of National Congress, which has broad regulatory powers, and the judiciary.

Keywords: Academic autonomy - Argentinian universities legislation - Supreme Court of Justice - Superior Education (Law 24.521).

Palabras previas

El presente trabajo tiene por objeto analizar el alcance de la autonomía universitaria a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ("CSJN") y de las Cámaras Federales de Apelación. Comenzaremos con una breve reseña del concepto de autonomía universitaria según fue esbozado por el cimero tribunal para luego abocarnos a la incidencia que aquel tiene en las Universidades Nacionales. Por último, reseñaremos brevemente la jurisprudencia seleccionada y, finalmente, extraeremos conclusiones.

El concepto de "autonomía universitaria" desde sus comienzos

Si bien no existen dudas en cuanto a que las Universidades Nacionales se encuentran ubicadas en la esfera de la administración descentralizada -especialmente a los efectos de su control administrativo-financiero-, aquellas presentan características únicas que las diferencian de otros entes públicos estatales. Por ello, su naturaleza jurídica, particularmente su carácter *autonómico*, ha sido objeto de intensos debates doctrinarios y jurisprudenciales. Aquellas discusiones se han centrado en la finalidad y alcance de este concepto y, debemos destacar, su desarrollo no ha sido ajeno a coyuntura de nuestro país.

Sin perjuicio de que el alcance de este trabajo nos impide realizar un análisis minucioso del devenir histórico de la autonomía universitaria, cabe señalar

que ya desde antes de la reforma constitucional del año 1994 el concepto de "*autonomía universitaria*" implicaba principalmente la autarquía económico-financiera y, como notas típicas de las Universidades Nacionales, el autogobierno, la libertad de cátedra, de enseñanza e investigación.¹

En su esencia, mediante la autonomía universitaria se pretendía atenuar el control de la Administración central² y, naturalmente, existió un controversial debate centrado en el alcance del control que el Poder Ejecutivo ("PEN") podía -o debía- ejercer a través del recurso de alzada previsto en los arts. 94³ y 97 del decreto nro. 1759/72, reglamentario de la ley 19.549 de procedimiento administrativo. Dichas normas prevén el recurso de alzada respecto de los actos definitivos dictados por las Universidades Nacionales y, excepcionalmente, su sustitución o modificación.⁴

¹ Fallos 253:312, 300:1138.

² Conf. Vincenti, Rogelio W., "Procedimiento administrativo: aspectos generales del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo en el derecho comparado", Capítulo XII, El procedimiento administrativo y las Universidades Nacionales, pág. 383.

³ Tras la reforma introducida por decreto 1883/91.

⁴ El art. 94 dispone: "Contra los actos administrativos definitivos o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente -emanadas del órgano superior de un ente autárquico, incluidas las universidades nacionales- procederá, a opción del interesado, el recurso administrativo de alzada o la acción judicial pertinente". A su turno, el art. 97, en lo que aquí importa, dispone que "[e]n caso de aceptarse el recurso, la resolución se limitará a revocar el acto impugnado, pudiendo sin embargo modificarlo o sustituirlo con carácter excepcional si fundadas razones de interés público lo justificaren".

Es decir que, a través de tal normativa, el PEN se confirió la potestad de sustituir o modificar las decisiones emanadas de las Universidades Nacionales, decisión que luego convalidaría la CSJN.

En efecto, en el año 1986 el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires dispuso –a través del dictado de la resolución nro. 474/86– la incompetencia del Ministerio de Educación y Justicia para entender en los recursos de alzada interpuestos por los particulares afectados contra las resoluciones de los órganos superiores de la Universidad.⁵ Seguidamente, el PEN dejó sin efecto dicha decisión –por medio del decreto nro. 1111/89– lo que culminó en la causa “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN) s/ inconstitucionalidad de decreto”.⁶ La CSJN convalidó la decisión del PEN; para así decidir, destacó que las universidades nacionales gozan únicamente de autarquía económica y financiera⁷, pues –enfaticó– las únicas que poseen autonomía en sentido pleno son las provincias.⁸ Asimismo, destacó que la “autonomía universitaria” les garantizaba que “...en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y la cultura, alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes a las que deben acatamiento”, más ello no las sustraía del ámbito del control de PEN ni, menos aún, del alcance de la leyes de la nación. Sostuvo, en definitiva, que en el caso existía una “cuestión de competencia atípica” –asemejable a un conflicto interadministrativo en los términos de la ley 19.983– que ya habría sido resuelta por el PEN en su carácter de inmediato superior jerárquico y máxima autoridad administrativa de la Nación; frente a ello, concluyó, no existía cuestión justiciable.

En su voto conjunto, los Dres. Belluscio y Petracchi sostuvieron que la “autonomía universitaria” se

encuentra protegida por un doble orden de libertades: libertad académica, que abarca la organización interna, y libertad de cátedra, a la que definieron, con cita de García de Enterría, como “poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible, para transmitir versiones propias de la ciencia, no reproductivas de versiones establecidas”.⁹

En suma, antes de la última reforma constitucional la “autonomía universitaria”: (i) derivaba de una decisión del poder constituido –vgr. Congreso de la Nación–, (ii) no podía ser entendida en sentido *técnico*, pues la *autonomía* plena estaba reservada para las provincias, (iii) se limitaba a la autarquía administrativa-financiera y a la libertad de cátedra e investigación¹⁰ y (iv) no eximía a las Universidades Nacionales del control de legalidad por parte del PEN.¹¹

La reforma constitucional de 1994 y sanción de la LES

La reforma constitucional del año 1994 desató un nuevo capítulo en el debate referido a la “autonomía universitaria”, al imponer, por un lado, al Congreso Nacional la obligación de garantizar la “...autonomía y autarquía de las universidades nacionales”¹² y, por el otro, mantener la facultad que aquel ya tenía de dictar “planes de instrucción general y universitaria”.¹³

Para más, al año siguiente se sancionó la ley 24.521 de educación superior (“LES”), que, reemplazando la ley 23.068, provee el marco para la constitución y el desenvolvimiento de las Universidades Nacionales.¹⁴ Puntualmente, en su art. 29 se precisan los alcances de la autonomía universitaria; reconociéndoles la potestad de dictar y reformar sus estatutos, definir sus órganos de gobierno, administrar sus bienes y recursos, designar y remover su personal y establecer requisitos académicos. Asimismo, el art. 59 dispone que las instituciones universitarias tendrán autarquía económico-financiera. Es posible encontrar a lo largo

⁵ Su postura se fundamentaba en que la autonomía universitaria restablecida por el decreto 154/83, por la ley 23.068 y por la puesta en vigor de los estatutos de la UBA, suponían la tácita derogación del art. 94 del decreto 1759/83, en tanto instituía al recurso de alzada como opción a cargo de los administrados frente a actos administrativos del órgano superior de un ente autárquico.

⁶ Fallos 314:570.

⁷ Idéntica postura plasmada en Fallos 316:1723.

⁸ En igual sentido, se ha dicho que “la autonomía era una especie de soberanía limitada que tenían en nuestro sistema republicano y federal las provincias”, ver Coviello, J. J. Pedro, “Régimen jurídico de las Universidades: el contenido de la autonomía universitaria y sus consecuencias”, pág. 565.

⁹ García de Enterría, Eduardo; “La autonomía universitaria”; *Revista de Administración Pública*; Madrid; nro. 117, pág. 12; según se lo cita en el Considerando 11 de Fallos: 314:570.

¹⁰ Fallos 235:337.

¹¹ Fallos 269:293.

¹² Art. 75, inc. 19, Constitución Nacional.

¹³ Art. 75, inc. 18, Constitución Nacional.

¹⁴ Ver ley 24.521 con las modificaciones de las leyes 25.573, 25.754, 26.002, 26.206 y 27.204.

de todo el plexo normativo distintas disposiciones que limitan la intervención del PEN en el ámbito universitario.¹⁵

Por su parte, el control de los estatutos fue puesto a cargo del Poder Judicial a iniciativa del PEN¹⁶, mientras que el art. 32 instituye un recurso judicial directo ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia territorial para la impugnación de los actos definitivos de las Universidades Nacionales que se reputen contrarios a los estatutos, las leyes de la nación y la constitución nacional. Tras su sanción, varias Universidades Nacionales la impugnaron por considerar que socavaba la autonomía y autarquía reconocida por la Constitución Nacional.

Sin perjuicio de ello y como seguidamente se verá, la reforma constitucional de 1994 y posterior sanción de la LES no alteraron la interpretación de la CSJN sobre el alcance de la autonomía universitaria.

Análisis jurisprudencial

Las bases sentadas por la CSJN

El primer caso emblemático que la CSJN tuvo oportunidad de resolver es “Monges”.¹⁷ Allí se cuestionaba la potestad que el art. 50 de la LES confirió a las facultades con más de 50.000 alumnos de establecer un régimen propio de admisión.

Tras reafirmar el control judicial respecto de las instituciones internas de las Universidades Nacionales¹⁸, el voto de la mayoría sostuvo que aún tras la reforma constitucional, el Congreso de la Nación “ostenta la competencia para establecer los medios apropiados para garantizar el acceso a la universidad sobre la base de la capacidad de

los aspirantes”¹⁹ y que, en esa inteligencia, el Poder Legislativo podía desconcentrar la competencia para reglar la admisión, imputándola a determinados órganos de las Universidades. Ello así, pues se trataba de establecer una distinción *por motivos instrumentales*.

De este precedente se pueden extraer dos conclusiones: (i) la actividad de las Universidades Nacionales se encuentra sujeta a control judicial, ratificando así clásica doctrina anterior a la reforma²⁰, y (ii) que no puede otorgársele a la autonomía universitaria un alcance tal que implique desconocer las obligaciones asumidas por el Estado Nacional en los instrumentos de derecho internacional con rango constitucional ni apartarse de la reglamentación que de tales derechos realice el Congreso Nacional.

Por su parte, en los autos “Estado Nacional c/ Universidad Nacional de Lujan”²¹ el Alto Tribunal concluyó que nada cabía objetar al sistema de revisión estatutaria previsto en el art. 34²² de la LES, pues –recuerda el cintero– el propio constituyente aclaró que las Universidades Nacionales se encuentran sometidas al control de Poder Judicial.²³

La línea de “Monges” fue profundizada posteriormente en “Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional”.²⁴ Allí la Corte Suprema tomó el voto de los Dres. Belluscio y Petracchi en el ya citado precedente “Universidad Nacional de Buenos Aires c/ Nación Argentina” para sostener que el constituyente no innovó en la materia, sino que se limitó a constitucionalizar la caracterización hecha en aquella doctrina. Así, sostuvo que la autarquía no significaba sino la aptitud legal de la que gozan las Universidades Nacionales de administrar su propio patrimonio y distinguió la autonomía provincial de la universitaria: la primera, expresión pura del concepto de autonomía, la restante –y aquí la novedad– una desvinculación

¹⁵ Entre ellas, encontramos los arts. 30 y 31 que regulan los requisitos para la intervención administrativa de las universidades y la prohibición de ingreso a las instituciones de la fuerza pública, salvo que cuenten con una orden expresa que así los autorice.

¹⁶ El art. 34 de la ley 24.521 establece, en lo que aquí interesa, que “Los estatutos, así como sus modificaciones, entraran en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial, debiendo ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la presente ley y ordenar, en su caso, dicha publicación. Si el Ministerio considerara que los mismos no se ajustan a la presente ley, deberá plantear sus observaciones, dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria. (...)”.

¹⁷ Fallos: 319:3148.

¹⁸ Considerando 10°.

¹⁹ Considerando 23°.

²⁰ Fallos: 235:337; tal tesis fue luego reiterada, entre otros, en “Mocchiutti c/ Universidad Nacional de Córdoba” (Fallos: 320:2298).

²¹ Fallos: 322:842.

²² En ese sistema, el Poder Ejecutivo puede realizar observaciones a los estatutos mediante la promoción de una acción judicial por ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia territorial.

²³ Considerando 22°.

²⁴ Fallos: 322:919.

“de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del legislativo”.²⁵

Si bien inmediatamente atempera esa conclusión, señalando que el Congreso debe respetar las libertades académica y de cátedra, la implicancia resulta clara: la autonomía universitaria debe ser entendida en sentido restrictivo; compete al Congreso “crear, organizar y modificar las estructuras básicas universitarias”.²⁶ Con fundamento en dicha interpretación de los incisos 18 y 19 del art. 75 de la Constitución Nacional, el cimero tribunal convalidó la constitucionalidad de todos los artículos de la LES impugnados.

En otros precedentes relevantes se excluyó a las Universidades Nacionales del ámbito de aplicación de la ley 19.983, de conflictos interadministrativos²⁷ y se le reconoció legitimación procesal a la Facultad de Ciencias Médicas en una contienda contra la Universidad Nacional de la Plata (la cuestión de fondo era análoga a aquella analizada en “Monges”).²⁸ De tal modo, amplió la facultad de control del Poder Judicial y limitó, en cambio, la del Poder Ejecutivo. En igual sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación dejó de lado en forma expresa la doctrina²⁹ mediante la cual incluía a las Universidades Nacionales dentro de la esfera de los conflictos interadministrativos regulados en la ley 19.983.³⁰

De conformidad con lo expuesto precedentemente, según la visión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación –impertérrita frente a la reforma constitucional– la *autonomía universitaria* se apuntala sobre la libertad académica, que refiere a su organización interna, y la libertad de cátedra, que garantiza una visión epistemológica crítica. Como derivación necesaria de lo anterior, incluye la potestad de definir su régimen interno; es decir, de crear sus estatutos, de administrarse a sí misma y de establecer sus regímenes de personal docente y no docente.

Seguidamente analizaremos el tratamiento que se ha hecho de estas cuestiones en la jurisprudencia.

²⁵ Considerando 21°.

²⁶ Considerando 19°.

²⁷ Fallos: 326:1355; “Universidad Nacional de La Matanza c/ Estado Nacional”, del 12 de agosto de 2003.

²⁸ Fallos: 337:1323.

²⁹ Sustentada en Dictámenes 224:187.

³⁰ Dictámenes 294:74, 249:482; 254:141; 256:376 y 267:360, entre otros.

Control de los estatutos

En el precedente “Estado Nacional c/ Universidad Nacional de Lujan”³¹ el Máximo Tribunal entendió que el control judicial de los estatutos universitarios, a instancias del Poder Ejecutivo, resultaba compatible con la autonomía universitaria garantida en la Constitución Nacional.

Como se dijo anteriormente, la CSJN convalidó el sistema de control de estatutos previsto en el art. 34 de la LES. Un análisis casuístico de lo resuelto en diversos casos por el cimero tribunal y distintas Cámaras Federales de Apelación nos permiten precisar el contenido que deben tener los estatutos.

(i) En lo que hace al diseño de los órganos de gobierno y su integración, la regla es la deferencia a lo dispuesto por las Universidades Nacionales.³² (ii) La CSJN impuso en una primera oportunidad la inclusión del término *equidad* en el estatuto de la Universidad que consagraba la *gratuidad* absoluta, pues entendió que la primera podía fundar el cobro de tasas o aranceles especiales sin que ello importe relegar la obligación principal del Estado de financiar las Universidades Nacionales.³³ Reexaminada la cuestión, el tribunal consideró que no era indispensable la invocación de la *equidad*.³⁴ (iii) No se permitió que los jurados de selección estén integrados por un representante alumno³⁵, por no garantizar la *idoneidad* del jurado.³⁶ (iv) Se estableció también que el domicilio debe ser fijado en una dirección exacta, que no cabe admitir la modalidad de designación interina de docentes e investigadores al margen del sistema de concursos y que es posible que los profesores eméritos integren el padrón electoral.³⁷ (v) Se reconoció, como derivación del cogobierno universitario, la integración con un representante del personal no docente, sin derecho a voto, en los Consejos Académicos y la invalidez de la

³¹ Fallos: 322:842.

³² Fallos: 339:115.

³³ Fallos: 322:875.

³⁴ CSJN, “Estado Nacional – Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad Nacional de General Sarmiento s/ Recurso administrativo”, sentencia del 06/05/2008.

³⁵ CSJN, “Ministerio de Educación de la Nación c/ Universidad Nacional del Noroeste de la Prov. de Bs. As. s/ Recurso administrativo directo”, sentencia del 11/12/2014.

³⁶ En sentido contrario, C. Fed. Mar del Plata, “Ministerio de Educación de la Nación c/ UNMDP s/ Recurso directo”, sentencia del 18/11/2021.

³⁷ Fallos: 342:1315.

exclusión por vía reglamentaria del decano de la base de cálculo de la representación del claustro docente.³⁸ (vi) Se declaró nula la exclusión del recurso de alzada.³⁹

De lo expuesto precedentemente podría concluirse que corresponde al Congreso Nacional establecer los *presupuestos mínimos* en materia de gobierno y gestión universitaria, mientras que compete al PEN controlar la adecuación de los proyectos de estatutos a tales presupuestos mínimos y, en caso de notar alguna desviación, instar la acción judicial correspondiente. Notamos que, bajo ese esquema, las Universidades Nacionales ven constreñida la posibilidad de darse sus propios estatutos.

Designación y remoción de docentes

La jurisprudencia respecto de este punto nos permite afirmar que: (i) La designación de ayudantes se debe realizar por concurso; el ingreso es dispuesto por la Universidad y no por el docente a cargo del curso.⁴⁰ (ii) No procede el amparo por mora para instar la sustanciación de un concurso docente.⁴¹ (iii) La conformación del jurado de selección no puede ser impugnada tras el dictado del acto de designación.⁴² (iv) Constituyen casos de arbitrariedad manifiesta aquellos en los que el Consejo Superior no se haga cargo de la *minuciosa impugnación* de un concursante, limitándose, en cambio, a calificarla como *diferencia de opinión*⁴³ o si se remite al dictamen del jurado que no contiene una relación minuciosa de los antecedentes de las concursantes.⁴⁴ (v) La declaración de nulidad de un llamado a concurso no puede estar acompañada de la orden de que sustancie uno nuevo.⁴⁵ (vi) Las

Universidades Nacionales deben realizar los “ajustes razonables” necesarios para acomodar a las personas con discapacidad.⁴⁶ (vii) La designación interina no genera derecho al mantenimiento de la situación de revista⁴⁷ y la no renovación de la designación interina no otorga derecho a ser indemnizado.⁴⁸ (viii) Se avaló la constitucionalidad del límite de 65 años para ostentar el cargo de profesor titular regular.⁴⁹

Autonomía universitaria y administración del personal

Se sostuvieron las siguientes limitaciones con relación a la facultad de administrar el personal, a saber:

(i) Rige la interdicción de arbitrariedad.⁵⁰ (ii) No es dado a una Universidad Nacional desconocer la forma de liquidación y monto de un suplemento para excombatientes creado por el Poder Ejecutivo Nacional. (iii) La determinación del régimen interno de la Universidad no puede implicar el desconocimiento de derechos laborales garantizados por el art. 14 bis de la Constitución Nacional (en la especie, carga horaria máxima)⁵¹ (iv) No pueden adherir al régimen de incompatibilidades para el personal de la administración pública nacional.⁵² (v) Diversas Cámaras Federales de Apelación han reconocido la aplicación analógica de la ley 25.164, marco de empleo público.⁵³ (vi) Las Universidades Nacionales no pueden apartarse de lo dispuesto en los Convenios Colectivos de Trabajo al momento de encasillar a su personal.⁵⁴ (vii) El “fuero sindical” no puede alterar

³⁸ C. Fed. Mar del Plata, citado arriba.

³⁹ C. Fed. La Plata, Sala II, “Rica, Rubén A. c/ UNLP”, sentencia del 12/09/2000.

⁴⁰ CNCAF, Sala IV, “Wahlberg, Federico c/ UBA s/ Empleo público”, sentencia del 20/02/2020.

⁴¹ C. Fed. La Plata, Sala I, “Gardinetti, Juan Pablo c/ UNLP s/ Amparo por mora”, sentencia del 15/03/2022.

⁴² CNCAF, Sala V, “Francone, Moisés c/ UBA”, sentencia del 06/02/2006.

⁴³ CNCAF, Sala III, “Politi, Pedro M. c/ UBA”, sentencia del 03/07/2012.

⁴⁴ CNCAF, Sala I, “Serra, Mónica H c. UBA”, sentencia del 11/12/2001, del voto del Dr. Coviello.

⁴⁵ CNCAF, Sala I, “Serra, Mónica H c. UBA”, sentencia del 11/12/2001, del voto del Dr. Coviello, con cita de Fallos:256:359; 300:57, anteriores a la reforma constitucional.

⁴⁶ C. Fed. San Martín, Sala II, “E. P. N. c. Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM) s/ amparo”, sentencia del 17/03/2014.

⁴⁷ C. Fed. Córdoba, Sala A, “Chade, Juan y ot. c/ Universidad Nacional de la Rioja”, sentencia del 14/02/2008.

⁴⁸ Fallos: 333:264.

⁴⁹ CNCAF, Sala II, “Koch, Osvaldo Raúl c/ UBA- Facultad de Medicina”, sentencia del 16/04/2009.

⁵⁰ C. Fed. La Plata, Sala II, “Ritta, Mónica Nora c/ Universidad Nacional de Lomas de Zamora s/ amparo”, sentencia del 22/08/2013.

⁵¹ Fallos: 340:983, del dictamen al que remite la CSJN.

⁵² Fallos: 335:1655, del dictamen al que remite la CSJN.

⁵³ CNCAF, Sala I, “Heller, Claudia Beatriz c/ UBA y ot. s/ Empleo Público”, sentencia del 27/05/2019; Sala IV, “Campos, Santiago c/ UBA s/ Empleo Público”, sentencia del 24/05/2022; Sala V, “Cunha, Virginia Deborah c/ UBA y ot. s/ Empleo Público”, sentencia del 28/12/2018.

⁵⁴ C. Fed. Tucumán, “G., A.G. c/ Universidad Nacional de Tucumán s/ Nulidad de acto administrativo” (expte. 9793/2012/

el carácter transitorio de la contratación, limitar la cobertura del cargo por concurso⁵⁵ ni permite equiparar a un docente designado transitoriamente con quienes accedieron al cargo por concurso.⁵⁶ (ix) La liquidación de suplementos creados por el PEN debe seguir los lineamientos establecidos por la norma que lo crea; la ampliación de la base en más de lo previsto por el PEN no genera derecho a su mantenimiento para el agente.⁵⁷

Colofón

Existe una evidente tensión entre las atribuciones que el inc. 18 del art. 75 de la Constitución Nacional otorga al Congreso Nacional y el respeto a la autonomía universitaria que su inc. 19 impone. La CSJN interpretó que la atribución del Congreso Nacional de dictar *planes de instrucción general y universitaria*⁵⁸ le otorga amplia latitud para inmiscuirse en aspectos tales como el régimen de personal, de carrera docente, las normas para la evaluación y acreditación de estudios, los requisitos indispensables de los estatutos y, estrechamente vinculado con lo anterior, los aspectos esenciales de su gobierno interno. Quizás, el límite más claro –y lógico– a la *autonomía universitaria* sea el siguiente: jamás pueden apartarse de las leyes que el Poder Legislativo Nacional dicta en ejercicio de sus atribuciones, estén estas dirigidas directamente a las Universidades Nacionales o refieran, en forma más general, a los derechos particulares. Obviamente, también resultan infranqueables para su autonomía los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional y los tratados internacionales con los que se aquella se integra.

Según la jurisprudencia que hemos analizado, la reforma constitucional de 1994 no modificó las bases que fueron sentadas inicialmente por la CSJN

en sus precedentes: su principal consecuencia, tal lo señala el propio tribunal, fue consagrar en el texto constitucional la inteligencia que ella había asignado a la *autonomía universitaria*. Así, la *autonomía* que otrora provenía de una decisión del Congreso Nacional (como poder constituido), ahora brota del propio poder constituyente.

Se ha relegado, en cambio, al Poder Ejecutivo; este ya no ejerce un control de tutela directo, sino que debe requerir la intervención del Poder Judicial, quien decidirá en última instancia sobre la validez de los estatutos y actos definitivos dictados por las Universidades Nacionales.⁵⁹

Quizás la principal novedad se encuentra dada por la prohibición que estableció la LES de toda intromisión por parte del Poder Ejecutivo en las cuestiones universitarias, cualquiera sea su índole. Así, a los fines de la impugnación de los actos dictados por aquellas, la ley otorga la herramienta del recurso directo, tanto para particulares como para el Estado Nacional, en sus artículos 32 y 34.

En suma, según los precedentes reseñados a partir de la reforma de 1994: (i) la *autonomía universitaria* es una decisión del poder constituyente y no una gracia concedida por el poder constituido, (ii) la interpretación que del concepto de *autonomía universitaria* había realizado la CSJN fue *constitucionalizada*, (iii) ocurrió un desplazamiento del control desde el Poder Ejecutivo al Poder Judicial y (iv) la impermeabilización de las Universidades Nacionales respecto del Poder Ejecutivo no es extensible al Congreso Nacional, quien conserva la facultad de dictar la norma básica o de *presupuestos mínimos*, cuya constitucionalidad ha sido ampliamente convalidada por la CSJN.

CA2), sentencia del 19/11/2020; C. Fed. Córdoba, Sala B, “Gregorat Minhondo, Omar Darío c/ UNC s/ Contencioso administrativo”, sentencia del 14/02/2019; C. Fed. Córdoba, Sala A, “Adamantopoulos, Valeria c. Universidad Nacional de Córdoba s/ civil y comercial”, sentencia del 30/06/2017.

⁵⁵ C. Fed. Córdoba, Sala A, “Asoc. Docentes e Investigadores Universitarios de Córdoba -ADIUC y ot. c/ UNC s/ Amparo sindical”, sentencia del 07/06/2016.

⁵⁶ C. Fed. Córdoba, Sala A, “Ruiz, Julio c/ Universidad Nacional de La Rioja s/ Amparo”, sentencia del 22/02/2008.

⁵⁷ CSJN, “Aravena, Bautista y ot. c/ U.N.P.S.J.B s/ contencioso admin”, sentencia del 23/08/22.

⁵⁸ Art. 75, inc. 18, Constitución Nacional.

⁵⁹ En principio, únicamente por la vía prevista en el art. 34 de la LES (cfr. CNCAF, Sala IV, P.E.N. c. UBA, sentencia del 4/9/95, pub. en ED, 165-547).

LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. DE LA UTOPIA REFORMISTA A LA REALIDAD SOCIO-JURÍDICA



Gonzalo García Guerra

Abogado con Diploma de Honor por la Universidad de Buenos Aires (2014), Especialista en Derecho Penal por la Universidad de Buenos Aires (2018), Diplomado Universitario en Derecho Aplicable a la Defensa Nacional por la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las FF.AA. (2020), docente en Teoría del Estado (Cátedra C. Cao – A. Bulacio) y Tecnocracia (A. Bulacio) (2010 – actualmente).

RESUMEN

Si bien existe un reconocimiento universal de la autonomía universitaria, no hay consenso en torno a sus alcances. La autonomía universitaria, entonces, debe ser armonizada con el resto del ordenamiento jurídico, encontrando límites específicos en la casuística del Poder Judicial y en las particularidades de los actores sociales. Por ello, las universidades públicas no operan aisladamente como compartimentos estancos, sino como engranajes o subsistemas de la sociedad y el ordenamiento jurídico, siendo su autonomía una herramienta para la generación de conocimiento.

Palabras clave: autogobierno, autonomía universitaria; universidad pública; alcance de la autonomía universitaria; jurisprudencia sobre autonomía

ABSTRACT

Although there is universal recognition of university self-government, there is no consensus on its scope. University self-government, then, must be harmonized with the rest of the legal system, finding specific limits in the casuistry of the Judiciary and in the particularities of social actors. For this reason, public universities do not operate in isolation as watertight compartments, but as gears or subsystems of society and the legal system, with their self-government as a tool for knowledge generation.

Keywords: self-government; university self-government; state university; self-government legal decisions.

En el presente trabajo abordaremos la autonomía universitaria desde distintas ópticas, intentando fijar sus límites –aunque no lo lograremos–, pero, por, sobre todo, intentaremos arrojar algo de luz sobre su funcionamiento en la sociedad. Para ello, tendremos en cuenta diferentes fenómenos sociales con repercusión en la universidad pública, para así delimitar con mayor precisión los alcances de la mencionada autonomía y su interacción con otros actores.

INTRODUCCIÓN

La paradoja del reconocimiento

Desde la publicación del “Manifiesto Liminar” en 1918 hasta la actualidad, la autonomía universitaria es y ha sido objeto de interminables debates y un sinfín de vaivenes, observándose una paradoja: todos los actores de la democracia, aunque más no sea formalmente, coinciden en que la universidad pública es y debe ser autónoma; pero no coinciden en los alcances de dicha autonomía. Incluso, se han dado casos de declamación de la autonomía mientras se expulsaba de los claustros a los disidentes políticos.¹

La autonomía fue expresamente consagrada en la Constitución Nacional (mediante la Reforma de 1994) en su art. 75 inc. 19, y apuntalada por la ley 24.521.

En tales condiciones, no nos corresponde ahondar en torno a la autonomía universitaria en sí misma, sino que nos centraremos en distintas situaciones cotidianas ejemplificadas con casos concretos, para esbozar la operatividad de la tan mentada autonomía.

¿Qué es “autonomía”?

El *Diccionario de la Real Academia Española* reconoce –en lo que aquí importa– dos acepciones para el término “autonomía”:

1. *Potestad* que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (el resaltado me pertenece).

2. *Condición de quien*, para ciertas cosas, no depende de nadie.²

Ambas acepciones del término remiten a una misma idea: un ente autónomo es aquel que posee la facultad de tomar sus propias decisiones, con prescindencia de terceros. Idea que, por lo demás, es coincidente con la doctrina³ y jurisprudencia⁴ constantes de nuestro país, así como también por su encuadre normativo en el Capítulo 2 de la Ley 24.521 (“Ley de Educación Superior”).

Ahora bien, la autonomía de un ente –en nuestro caso, las universidades públicas nacionales–, es un carácter que opera en la coexistencia con otros entes, en el marco de un ordenamiento jurídico. En otras palabras: las universidades públicas son autónomas dentro de la estructura estatal argentina, regidas por su ordenamiento jurídico.

Pero, como veremos en los acápite siguientes, esa autonomía tiene límites. O, más bien, tiene ámbitos específicos, más allá de los cuales no puede ejercerse sin invadir otras esferas.

LA UTOPIA AUTONÓMICA EN LA REFORMA DE 1918

No haremos aquí un estudio pormenorizado de la Reforma Universitaria de 1918, para lo cual existen numerosos y excelentes trabajos⁵, sino que esbozaremos una breve crítica del concepto de “autonomía” implícito en el “Manifiesto Liminar”.

Reza dicho documento:

...La Federación Universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello le va la vida. Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes. El concepto de Autoridad que corresponde y acompaña a un director o a un maestro en un hogar de estudiantes universitarios, no solo puede apoyarse

² <https://dle.rae.es/autonomía>.

³ Por todos, véase Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 1, 10° ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2009, págs. XIV-12 y XIV-13.

⁴ Véase CSJN, causa 567/2021, Originario “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 4/5/2021.

⁵ Por todos, véase Kandel, Victoria, “La idea de formación en el movimiento reformista de 1918”, en UNZUÉ, ob. cit., págs. 131 a 145.

¹ Particularmente durante el primer peronismo, caracterizado por la persecución de toda voz alternativa, en la que las universidades no fueron la excepción. Al respecto, véase Cortés, Cecilia, “La disyuntiva universitaria durante el peronismo: justicia social o ilustración” en UNZUÉ, Martín (coordinador), *Genealogías de la universidad contemporánea*, Biblios, Buenos Aires, 2008, págs. 147 a 160.

en la fuerza de disciplinas extrañas a la substancia misma de los estudios. La autoridad en un hogar de estudiantes, no se ejercita mandando, sino sugiriendo y amando: Enseñando. Si no existe una vinculación espiritual entre el que enseña y el que aprende, toda enseñanza es hostil y de consiguiente infecunda. Toda la educación es una larga obra de amor a los que aprenden. Fundar la garantía de una paz fecunda en el artículo conminatorio de un reglamento o de un estatuto es, en todo caso, amparar un régimen cuartelario, pero no a una labor de Ciencia...⁶

Del fragmento transcrito se pueden extraer dos concepciones subyacentes que, en parte, permiten explicar la eterna problemática –y su devenir hasta el presente– de la autonomía universitaria.

Por un lado, la concepción estrictamente *humboldtiana* de la figura del docente; por el otro, el ideal autonómico en sentido amplísimo –casi sacro– de los reformistas de 1918. Ambas cuestiones sumamente vinculadas entre sí.

En primer lugar, la analogía que se hace entre una casa de estudios y un hogar, donde la autoridad y enseñanza se ejercen, ante todo, como actos de “amor”, al margen de ser una clara metáfora, es indicativo de las expectativas que los reformistas tenían de la universidad como formadora de seres humanos más que como capacitadora técnica de profesionales. Un ideario de universidad que debía cumplir funciones de contención del alumnado (mediante los “actos de amor” educativos) a la vez que faro y guía cultural de la sociedad. Una concepción absolutamente imposible de ser llevada a la práctica sin un cierto grado de autonomía de la universidad frente a las demás instituciones estatales y actores políticos.

En segundo lugar, ese ideal de autonomía tan amplio no se limitaba al señalado más arriba, consistente en la potestad de dictarse sus propias normas, sino más bien de ser una suerte de “república dentro del Estado”; una sociedad dentro de la sociedad, a la vez que no contaminada por ella, pero llamada a guiarla.

Estas dos premisas, a nuestro entender, contienen la génesis de los distintos conflictos –con sus idas y vueltas– en torno a la autonomía de las universidades suscitados durante los siguientes 102 años (y contan-

do). Y que, en la medida en que dichas premisas se mantengan incólumes, aunque más no sea como un ideal o *deber ser*, nunca realizable por completo, seguirán sucediéndose conflictos en torno a la misma cuestión, variando solamente el contexto específico.

ARMONIZACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Esa utopía reformista⁷ señalada encuentra su contrapeso en la realidad.

Concretamente, en la existencia misma de la universidad como realidad empírica. Esto es, como institución educativa existente en una sociedad, integrada por seres humanos –que a su vez son miembros de esa sociedad–, regida por un ordenamiento jurídico concreto –desde las normas de mayor jerarquía a las de menor–, en un contexto histórico determinado.

Así, el *deber ser* se encuentra con *el ser* y descubre sus propios límites. Límites que siempre estarán difusos en alguna medida, siendo delimitados por la dinámica jurídica, trazándose sus contornos en no pocas ocasiones mediante el dictado de sentencias –mandato imperativo por excelencia– que, más que poner fin a un conflicto, lo cristalizan imponiendo una solución.⁸

Mencionaremos a continuación algunos casos recientes, a modo estrictamente ejemplificativo, representativos de estas tensiones.

La autonomía universitaria frente a la seguridad social de los docentes

En un fallo reciente de la Corte Suprema⁹, se ordenó la reincorporación de un docente en condiciones

⁷ Nos referimos a las dos premisas o ideas identificadas en el acápite II: la concepción ultra *humboldtiana* del rol docente y la autonomía en sentido amplísimo cual república dentro del Estado.

⁸ Al respecto, resulta sumamente interesante el trabajo elaborado en conjunto por Laura Clérico, Sebastián Scioscioli y Nancy Cardinaux, donde reseñan la historia de casos en que la Corte Suprema debió intervenir para zanjar cuestiones relativas a la autonomía universitaria. Señalan los autores que la intervención del Tribunal fue en aumento con el paso de los años, siendo los principales conflictos entre el poder político encarnado en el Poder Ejecutivo y la potestad de las universidades de darse sus propios estatutos - Clérico, Laura Clérico, Scioscioli, Sebastián y Cardinaux, Nancy, “La judicialización del conflicto en materia universitaria y el rol de la Corte Suprema: entre la moderación y la intervención judicial en materia de autonomía”, 29/11/2007.

⁹ CSJN, FLP 49333/2014/CA1-CS1 “Rocca, Alejandro Carlos c/ UNLP s/ acción mere declarativa de derecho”, 30/9/2021.

⁶ Roca, Deodoro (redactor), “La Juventud argentina de Córdoba a los Hombres Libres de Sudamérica” o “Manifiesto Liminar”, Córdoba, 1918, tercer párrafo, disponible en <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/manifiesto-liminar>, recuperado el 20/6/2022.

de jubilarse, hasta tanto se cubriera el cargo mediante un nuevo concurso. El caso versaba sobre qué norma debía aplicarse: si, por un lado, el art. 137 del Estatuto Universitario de la Universidad Nacional de La Plata (que fija un límite etario para el ejercicio de la docencia), o bien el art. 1º de la Ley 26.508 (Ley de “Personal docente de las universidades públicas nacionales. Jubilaciones y Pensiones. Beneficios.”).

Dijo la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en lo que aquí nos concierne: “...la facultad de dictar sus normas de funcionamiento interno, en particular aquellas que se vinculan al régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente, no puede en modo alguno convertirse en un obstáculo al ejercicio de las potestades que la Constitución confiere al Congreso para sancionar el régimen jubilatorio del personal docente de universidades nacionales (art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional)”¹⁰

Es decir, se fijó un límite a la autonomía universitaria en cuanto potestad para dictar sus propias normas: estas no pueden superponerse ni invalidar leyes sancionadas por el Congreso Nacional en materias que le son propias. En este caso, el régimen de jubilaciones.

Facultades de control del Poder Ejecutivo sobre la adecuación de los estatutos de las universidades públicas nacionales a la Ley de Educación Superior

En otras ocasiones, los conflictos se han suscitado con el Poder Ejecutivo, respecto a su facultad –o no– de ejercer control sobre la adecuación de los estatutos universitarios a la normativa vigente.

En el caso que seguidamente analizaremos, la cuestión gira en torno a dilucidar si el Ministerio de Educación tiene facultades de control sobre la adecuación de los estatutos universitarios a la Ley de Educación Superior (24.521).

En concreto, en la causa FSA 6899/2016/CS1 “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”¹¹, el Ministerio de Educación señaló que el estatuto de la Universidad Nacional de Jujuy no cumplía con los preceptos de dicha ley, porque, a su entender, el ré-

gimen de designación y facultades electorales conferidas a los docentes interinos contrariaba la norma emanada del Congreso.

Haciendo propios los argumentos de la Procuradora General de la Nación, la Corte dijo que el estatuto de la Universidad Nacional de Jujuy “es el que debe contener en forma expresa las previsiones que requiere la LES con respecto a cuestiones decisivas para el buen funcionamiento institucional y no pueden ser delegadas en una reglamentación del Consejo Superior.”¹²

Sin embargo, se han rechazado parte de los planteos del Ministerio de Educación, entendiendo que las facultades de control reconocidas no podían importar suplantarse a la Universidad como sujeto autónomo con potestad para dictar sus propios estatutos y, mediante ellos, elegir la forma de votación que estime más conveniente.¹³

Lo que entendemos relevante de este fallo es el juego normativo de la autonomía universitaria: su reconocimiento expreso en la Constitución Nacional (art. 75 inc. 19) como límite a las facultades del Congreso al legislar, así como también sus alcances y contenido en el Capítulo II de la ley de Educación Superior.

La demora en la expedición de títulos universitarios

En la actualidad, el fuero Contencioso Administrativo Federal debe tratar un sinnúmero de acciones de amparo interpuestas contra universidades públicas por el atraso en la entrega de diplomas a graduados. Si bien el atraso era de larga data, la situación actual tuvo su origen a partir del “Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio”, dispuesto por decreto 297/20 para hacer frente a la pandemia causada por el COVID-19.¹⁴

En un fallo reciente, la Justicia Federal de Tucumán hizo lugar a un amparo por mora iniciado contra la Universidad Nacional de Tucumán, ordenando a esta casa de estudios que en un plazo de 10 días se

¹² Punto IV del dictamen de la Procuradora General de la Nación en CSJN, FSA 6899/2016/CS1 “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”, 22/8/2019.

¹³ Idem.

¹⁴ Diario Judicial (2021). “A Tribunales para tener el diploma”, 14/2/21, recuperado en 27/9/21 de <https://www.diariojudicial.com/nota/89249>.

¹⁰ Idem., consid. 8), tercer párrafo.

¹¹ CSJN, 22/8/2019.

expida respecto al diploma y certificado de estudios del título universitario correspondiente a la Carrera de Diseñadora de Interiores y Equipamiento de la Facultad de Artes de dicha universidad, en virtud del tiempo transcurrido y la invocada necesidad de resolución.¹⁵ Sostuvo el Tribunal que la universidad no había acreditado circunstancias que permitan valorar que la notable demora resulte justificada para incumplir el art. 40 de la Ley 24.521 (que dispone que los títulos “deberán ser expedidos en un plazo no mayor a los ciento veinte días corridos contados a partir del inicio del trámite de solicitud de título”); demora que no escapa al apercibimiento dispuesto por el art. 29 de la Ley 19.549.

Para arribar a esa solución, el magistrado actuante sostuvo que, si bien los plazos administrativos se encontraron suspendidos al inicio de la pandemia por decreto presidencial 298/20, los mismos fueron reanudados a partir del 30 de noviembre del 2020 a través del art. 4 del decreto 876/20, y agregó que, aun así, desde la fecha de inicio del expediente administrativo transcurrieron más de dos años hasta el inicio de la pandemia por COVID-19.¹⁶

El fallo aquí comentado es ejemplificativo de una triste realidad, agravada por las medidas contra la pandemia de COVID-19. Es por ello que distintos jueces federales vienen dictando sentencias favorables en las acciones de amparos por mora a fin de compeler a las universidades a expedirse acerca de las solicitudes de títulos. Ello, en idénticos términos que lo hacen con cualquier dependencia de la administración pública nacional centralizada y descentralizada en la que se produzcan demoras en las tramitaciones.¹⁷

¹⁵ Juzgado Federal. Nro. 1, Tucumán, expte. N° 3072/2021 “Robin Márquez, María Carolina c/ Universidad Nacional de Tucumán s/amparo por mora de la administración”, 29/10/2021.

¹⁶ Al respecto, nos resulta ineludible el comentario a este mismo fallo realizado por Osvaldo Pulvirenti, quien va más allá en su análisis, señalando los distintos problemas sociales que acarrear estas demoras injustificadas, con sus consecuentes injusticias - Pulvirenti, Osvaldo, D., “Amparo por mora en pos de la educación pública: el caso de la emisión de los títulos universitarios”; *Revista de Derecho Administrativo*. RDA 2022-141, 08/06/2022, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2022, p. 210.

¹⁷ Sobre la naturaleza de la figura del amparo por mora, sus orígenes, derechos que resguarda y situación actual, recomendamos enfáticamente el trabajo del Dr. Juan Marcelo Gavalda, quien reseña situaciones como la aquí comentada en los distintos fueros judiciales. A tal fin, ver Gavalda, Juan Marcelo, “El amparo por mora frente a la cultura del ‘cajoneo’”, *Tiempo Judicial*, 4/5/2022, recuperado el 5/7/2022 de <http://tiempojudicial.com/2022/05/04/el-amparo-por-mora-frente-a->

Porque, al fin de cuentas, lo cierto es que, como se verá, la autonomía universitaria no convierte a las universidades nacionales en compartimientos estancos.

Una primera conclusión

De los fallos antedichos (seleccionados a modo estrictamente ejemplificativo), podemos esbozar una primera conclusión: la autonomía universitaria no es absoluta. No es una “república” dentro del Estado, ni el sostén de un vínculo amoroso de aprendizaje desde el cual el sujeto se realiza como tal.

Las premisas del ideario revolucionario de 1918 identificadas en nuestro acápite II (concepción humboldtiana del docente y autonomía universitaria amplísima) son incompatibles con la realidad. Lo que parece una obviedad, deja de serlo para todo aquel que ingresa a una carrera universitaria y descubre, por un lado, que su actos en los claustros no están exentos de consecuencias fuera de allí y, por el otro, que el docente –a quien no conoce y con quien no tiene por qué simpatizar ni compartir valores– puede tener –o no– un amor y pasión inconmensurables por la enseñanza de la asignatura a su cargo, sin que ello deba –necesariamente– ser el eje de su existencia.

En otras palabras, como institución de derecho público, la universidad pública tiene su regulación jurídica particular, inmersa en el ordenamiento jurídico nacional. La universidad, entonces, es un ámbito de la sociedad, no una sociedad paralela.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LOS CONFLICTOS SOCIALES

Para finalizar, mencionaremos un conflicto social específico, seleccionado arbitrariamente entre un sinnúmero de otros posibles, donde la universidad y su autonomía coexisten con otros fenómenos sociales, interactuando. El conflicto seleccionado es la reivindicación histórica del estado “mapuche”, mediante el izamiento de su bandera el pasado 22 de junio en un acto organizado por la Universidad de Comahue.^{18 19}

El episodio generó diversas reacciones, desde adhesiones, indiferencias, repudios, debates políticos

la-cultura-del-cajoneo-de-los-tramites-administrativos/.

¹⁸ Véase Poppe, Francisco, “Mapuches izarán su bandera en una universidad pública y ya hay polémica”, *Infobae*, 4/6/2022.

¹⁹ Véase Télam, “Izaron la bandera mapuche en la Universidad del Comahue como parte de una celebración”, 21/6/2022.

e, incluso, denuncias penales. A los fines de este trabajo, no interesa ahondar en las distintas posturas, ni mucho menos tomar partido por ninguna de ellas, sino ver el episodio desde la óptica que señalamos anteriormente: la coexistencia de la autonomía universitaria con diferentes conflictos sociales.

En ejercicio de su autonomía en sentido amplio²⁰, la Universidad Nacional de Comahue organizó el evento, del mismo modo que podría no haberlo hecho. Cualquiera de las alternativas importa una relación entre la universidad y la sociedad (en la que, por cierto, está inserta).

La pregunta que surge, entonces, es la siguiente: ¿tienen alguna relevancia particular los conflictos sociales en la vida universitaria? O, en otros términos, ¿la autonomía universitaria constituye un imperativo o una licencia para que la institución se haga eco de las problemáticas?

La respuesta no es obvia, en cuanto la potestad de fijar su agenda y seleccionar contenidos, importa una decisión de fines y objetivos. Lo que significa que, si entendemos que la universidad pública, por ser tal, debe hacerse cargo de los conflictos sociales, entonces su autonomía no es tal. Por el contrario, si en ejercicio de su autonomía la universidad hiciese oídos sordos de las problemáticas a su alrededor, la autonomía universitaria constituye una separación forzada respecto a la sociedad de la que forma parte.

Dejaremos abierto el interrogante.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo analizamos la definición de “autonomía”, vimos la paradoja de su reconocimiento –pero no de sus límites–, la utopía casi surrealista subyacente en la Reforma de 1918 (reflejada en las premisas señaladas), cómo esa utopía choca con la realidad y, desde allí, concluimos que el ordenamiento jurídico opera como un límite concreto pero difuso a la autonomía universitaria.

Seguidamente vimos cómo la universidad pública se encuentra en una disyuntiva frente a cada conflicto social, por cuanto está inmersa en la sociedad. Y que esa disyuntiva constituye también un límite o condicionamiento a su autonomía.

Y es así como arribamos a la conclusión de que la autonomía universitaria no es ni una licencia para

mantenerse al margen de la sociedad, ni tampoco un mandato imperativo para hacerse eco y tomar parte en todo conflicto que allí se suscite.

Parece una conclusión vacía, pero no lo es: en cuanto sujeto de derecho con autonomía, toda persona humana toma distintas decisiones, que podrán ser vistas como aciertos o errores por terceros, juzgadas desde el encuadre legal que pudiere corresponder por sus actos, despertar simpatías o aversiones, y demás fenómenos propios de la interacción con otros.

En sentido análogo, las universidades nacionales, como personas jurídicas, ejercen una autonomía que consiste, cuanto menos, en la facultad de dictarse sus propios estatutos, insertas como engranajes de una maquinaria legal mucho más amplia: el ordenamiento jurídico y la sociedad a la que se aplica.

La clave, entonces, es entender a la autonomía no como un fin en sí mismo, sino como un medio, una herramienta, para la consecución de sus fines. Dichos fines no son estáticos, pues el conocimiento no lo es. Pero lo que sí es inmutable es la necesidad de un



La clave, entonces, es entender a la autonomía no como un fin en sí mismo, sino como un medio, una herramienta, para la consecución de sus fines. Dichos fines no son estáticos, pues el conocimiento no lo es.



cierto grado de libertad para la producción del conocimiento.

Por ello, arribamos a la conclusión final de que la autonomía universitaria constituye un presupuesto necesario para la producción de conocimiento, pero no por ello suficiente.

²⁰ Es decir, no solamente la facultad de dictarse sus propios estatutos, sino de fijar su propia agenda.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS EN LA ACTUALIDAD



Carina Papini

Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Abandera en la Ceremonia de Entrega de Diplomas - 15 de noviembre de 2019. Distinción a la Excelencia por la Calidad Académica acreditada en los Estudios de Derecho por el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. Diplomada en Derecho 4.0 por la Universidad Austral. Diplomada en Administración Pública 4.0: "Hacia una administración pública inteligente" por la Procuración General de la Ciudad. Especialización en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires cursada.

Ayudante de Segunda en las materias Elementos de Derecho Administrativo y Elementos de Derechos Reales de la Facultad de Derecho de la UBA.

Coordinadora Académica del Programa de Actualización en Inteligencia Artificial y Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

RESUMEN

La autonomía se constituye como una de las condiciones para que las universidades cumplan su misión y para evitar que los poderes políticos ejerzan influencias indebidas en las comunidades académicas.

En Argentina, tal como en otros países de América Latina, la autonomía universitaria se encuentra consagrada en la Constitución Nacional. Asimismo, la importancia de este derecho ha llevado a que, en el ámbito de la OEA, se dicten los Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria.

El siglo XXI presenta desafíos que deben ser abordados imperiosamente para reafirmar la autonomía universitaria y que requieren acciones tales como, obtener presupuestos proporcionales y suficientes; respetar los derechos por el gobierno universitario; nombrar personal sobre la base de los méritos académicos; aumentar la planta docente y lograr la transparencia en la rendición de cuentas. Asimismo, es indispensable ejercer el debido control de razonabilidad sobre las reglamentaciones del Congreso que impactan en el principio.

En conclusión, la importancia de la autonomía universitaria, entendida como derecho humano, requiere de la toma de medidas para su reafirmación y para su debida protección y garantía, más aún teniendo en cuenta la debilidad institucional que enfrentan algunos países de la región.

Palabras clave: Autonomía - Constitución - derecho humano - protección - garantía - medidas efectivas.

ABSTRACT

The Autonomy is a condition for Universities in order to accomplish their missions and to avoid the improper influence of the political governments into the academic community.

In Argentina, as in other Latin American countries, University Autonomy is recognized in the National Constitution. The importance of this principle led the Organization of the American States to dictate the Inter American Principles on Academic Freedom and University Autonomy.

The 21st Century presents challenges that need to be addressed in order to defend the University Autonomy. It is important to take actions such as obtaining proportional and sufficient budgets, respecting the rights of the university government, selecting the staff based on the academic merit, increasing the number of teachers and achieving transparency in accountability. Moreover, it is essential to exercise control of reasonableness over the Congress regulations that impact on the University Autonomy.

In conclusion, it is indispensable to take measures to reaffirm, protect and guarantee the University Autonomy, as a Human Right, even more, in Latin American countries which are facing some political problems like institutional weakness.

Keywords: Autonomy - National Constitution - human rights - protection - guarantee - effective measures.

Introducción

El pensamiento reformista sostiene que la Universidad debe ser autónoma y autogobernada, en el sentido de que la elección de sus autoridades no debe recibir injerencia del poder político y debe tener la potestad de darse sus propios estatutos. La autonomía¹ y la autarquía se constituyen como precondiciones para que las Universidades puedan cumplir con su rol dentro de la sociedad y como requisitos para evitar que el diseño de los planes de estudio, la elección de las autoridades y la toma de otras decisiones de relevancia institucional se conviertan en herramientas en manos de quienes ejercen el poder político para influenciar a las comunidades universitarias.

En la Argentina, a partir de la reforma de 1994, se reconoció expresamente en el texto constitucional la autonomía universitaria. En este ensayo se realizará un breve repaso acerca de la consagración constitucional de la autonomía universitaria, su importancia, y los desafíos que se presentan en la actualidad.

Reconocimiento de la autonomía universitaria en la Constitución Nacional

El artículo 75 inciso 19 reconoció expresamente la autonomía y la autarquía universitaria. Dispone que corresponde al Congreso: “Sancionar leyes de organización y de base de la educación (...) que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. En América Latina, también se consagró la autonomía universitaria en las Constituciones de Colombia, en su artículo 69.² Perú en su artículo 18³, Bolivia en su artículo 92⁴, Paraguay en su artículo 92⁵ y Brasil en su artículo 207.⁶ La Constitución de Chile, en su artículo 202 establece que la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos.⁷ De la misma manera, la Constitución de México delega en la Ley

² Artículo 69. Consultar texto en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>.

³ Artículo 18°. Ver texto completo en: Constitución política del Perú (Actualizado 2022).

⁴ Ver texto en: <https://www.senarecom.gob.bo>.

⁵ Ver texto en: <https://www.mec.gov.py>.

⁶ Art. 207. Ver texto en: Constitución de la República Federativa del Brasil, 1988 (<https://www.acnur.org>).

⁷ Ver artículo 202 de la Constitución de Uruguay.

¹ UNESCO indica que la autonomía universitaria se refiere al autogobierno institucional, la libertad académica a los distintos miembros del personal académico y, la libertad de elección de los estudios se amplía a los estudiantes. Ver Autonomía, responsabilidad social y libertad académica: debate temático, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y acción, París, 1998, Neave Guy R., disponible en sitio web de UNESCO: Autonomía, responsabilidad social y libertad académica: debate temático - UNESCO Biblioteca Digital.

la posibilidad de que se reconozca la autonomía a las universidades.⁸

Alcances de la autonomía universitaria

Explica Pablo L. Manili que la autonomía universitaria es la facultad de: i) autonomarse, es decir, dictar sus estatutos; ii) decidir el plan de estudios; iii) designar a sus autoridades y docentes; iv) organizar sus facultades y centros de investigación y extensión.⁹ Asimismo, Albor Cantard coincide al establecer que la autonomía universitaria está compuesta por tres presupuestos mínimos: a) la autonomía institucional, que involucra dictar su Estatuto, elegir sus autoridades y determinar su estructura; b) académica, que implica dictar sus propios planes de estudio, ejes de investigación y docencia; c) autarquía administrativa y económico financiera, que incluye gestión y disposición de bienes que integran el patrimonio universitario, recursos, etc.¹⁰

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) estableció que el constituyente ha venido a recoger un concepto ampliamente difundido en doctrina y jurisprudencia en el sentido de que la autonomía universitaria implica libertad académica y de cátedra en las casas de altos estudios, así como la facultad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades. Seguidamente, se refirió a la autarquía como complemento de la autonomía, la cual, según la CSJN, abarca dos potestades: a) la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar por sí mismas su patrimonio, b) la plena capacidad para obtener, administrar y disponer sobre los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones.¹¹

⁸ Dispone: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía (...)”. Ver texto en: Móvil - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (<https://www.diputados.gob.mx>).

⁹ Ver más en Manili, Tratado de Derecho Constitucional argentino y comparado, Thomson Reuters, año 2021 T. III, p. 243.

¹⁰ Ver más en: “A cien años de la reforma universitaria de 1918. desafíos, balances y perspectivas a uno y otro lado del Atlántico”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, ISSN: 950-508-630-X, Córdoba, Astrea, página 8.

¹¹ Ver más en CSJN “Universidad Nacional de Córdoba (doctor Eduardo Humberto Staricco - rector) c/ Estado Nacional - declaración de inconstitucionalidad - sumario”, 27 de mayo de 1999, Fallos 322:919, considerandos 13 y 14. La Corte en fallos 339:115 ha sostenido que “corresponde recordar que la atribución

Importancia de su reconocimiento y respeto

La CIDH, en los Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria¹², permite visualizar la importancia de la autonomía al determinar que: a) Es un requisito imprescindible para la libertad académica¹³; b) Funciona como garantía para que las instituciones de educación superior cumplan su misión y objetivos de producción y difusión del conocimiento; c) Garantiza el ejercicio de la enseñanza, la investigación y los servicios de extensión, al igual que la toma de decisiones financieras, organizacionales, didácticas, científicas y de personal. La autonomía constituye un límite infranqueable para los gobernantes de turno y permite que las universidades se consoliden como ámbitos científicos de formación, distribución del conocimiento, educación, inclusión, investigación, extensión, expresión cultural y, en esencia, como espacios indispensables en las sociedades para progresar sobre la base de la libertad, y sin las limitaciones de los intereses políticos.

Desafíos de la autonomía universitaria en la sociedad actual

Para que el desarrollo social, científico y tecnológico, así como la expresión artística y cultural sean posi-

de definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades corresponde a las instituciones universitarias por mandato de la Constitución Nacional como atributos inescindibles de su autonomía (art. 75, inc. 19). En efecto, así lo dispone expresamente la propia Ley de Educación Superior (art. 29, inc. b)”. Ver CSJN, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación con Universidad Nacional de La Plata si inf. Ley 24.521 artículo 34, considerando 6.

¹² Ver Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, Redesca, Rele, CIDH, Organización de Estados Americanos, disponible en: <https://www.oas.org>. La Red Bioética de UNESCO ha destacado que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha realizado la Declaración de Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria con el fin de fortalecer la protección y la garantía de la libertad académica en la región. Ver más en Red Bioética, UNESCO, Autonomía universitaria, 25 de febrero de 2022, disponible en: Autonomía universitaria - Redbioética/UNESCO (<https://www.redbioetica.com.ar>).

¹³ Hay una relación inseparable entre la autonomía universitaria y la libertad académica. A mayor autonomía, mayor libertad académica. Desde UNESCO se ha sostenido que la libertad académica y la autonomía universitaria se consideran condiciones previas para el cumplimiento de estas y otras funciones que la sociedad encomienda a la universidad. Estas condiciones previas se aplican únicamente a la comunidad académica y se podrían considerar como parte de una perspectiva más amplia fundada en los derechos humanos. Ver más en “Autonomía, responsabilidad social y libertad académica: debate temático”, op. Cit. Nota 3.

bles es esencial que las universidades puedan establecer sus estatutos, designar a sus autoridades, profesores, o fijar el sistema de acceso a cargos sin injerencia de los gobiernos de turno. Las Universidades en este siglo presentan desafíos a los cuales es necesario dar respuesta para reafirmar el principio de autonomía:

a. Presupuestos proporcionales y suficientes. La autonomía ha sido considerada como principio fundamental del conocimiento porque expresa libertad. Las universidades deben basarse en esta premisa como derecho universal para producir incesantemente el saber. Sin autonomía no hay precondition del conocimiento: libertad e igualdad. En la Sesión 27 de la Conferencia General de UNESCO se puso énfasis en que la libertad académica está estrechamente ligada a los derechos humanos y que la autonomía de los establecimientos de enseñanza superior es vital para que disfruten plenamente de su libertad académica. La consideración de la autonomía universitaria como un derecho humano y su consagración expresa en la Constitución conlleva a que los Estados la respeten y además adopten medidas para que se haga efectiva sin inmiscuirse en las cuestiones internas. Federico Mayor, quien se desempeñó como Director General de UNESCO, estableció que se impone la necesidad de realizar un trabajo minucioso para evitar que se permita o aliente tanto la dependencia indebida de las instituciones de enseñanza superior con respecto al Estado y los poderes establecidos como su transformación en instituciones donde prevalezcan “las actitudes corporativistas y los abusos en los privilegios”.

La CIDH establece dos cuestiones de importancia para generar el contexto favorable a la autonomía universitaria y a la libertad académica: a) La distribución de recursos no puede ser una herramienta de ataque contra las instituciones y los grupos académicos, ni de amenaza al pensamiento crítico. b) El presupuesto público debe observar la proporcionalidad necesaria para que todas las instituciones de educación superior puedan desarrollar sus actividades con igual autonomía.

Es decir que, para lograr la autonomía, el presupuesto público que se destina a las universidades no puede depender de compromisos con los poderes políticos o del emprendimiento de programas útiles a los gobernantes de turno. A su vez el presupuesto debe ser suficiente para que las universidades puedan cumplir con sus objetivos. La CIDH sostuvo que la apli-

cación de medidas presupuestarias o con impacto en el presupuesto de las instituciones académicas con el fin de castigarlas, premiarlas o privilegiarlas impacta negativamente en la libertad académica.¹⁴

Por este motivo, la sociedad entera debe recordar la responsabilidad que tienen los gobernantes de garantizar los presupuestos suficientes para que las universidades cuenten con los recursos para llevar adelante su rol. En ciertos momentos de nuestra historia en que se intentó recortar el presupuesto universitario, la comunidad reaccionó lo que permite observar el papel que la educación universitaria conserva en el imaginario de los argentinos como instancia para el ascenso social y la fuerza de las nociones colectivas en torno a la responsabilidad indelegable del Estado en su promoción, aún en tiempos difíciles.¹⁵

b. Respeto de derechos por el gobierno universitario. El ejercicio de la autonomía universitaria no implica una libertad extrema en la toma de decisiones por los órganos de su gobierno, las cuales deben ser respetuosas de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. La CIDH, en este aspecto, ha determinado que las instituciones de educación superior deben garantizar y no interferir en las libertades de expresión, asociación, reunión, conciencia, religión o ejercicio de los derechos laborales y sindicales, al igual que el uso y goce de los aspectos materiales e inmateriales de los derechos de autoría y otros.¹⁶

A la hora de ponderar los resultados de las decisiones que se toman en el interior de la universidad y que impactan en los derechos, es necesario guiarse por los exámenes de razonabilidad.¹⁷ En este sentido, la CIDH ha puesto énfasis en la necesidad de velar porque la toma de decisiones se base en requisitos

¹⁴ Ver Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, op. Cit. Nota 14.

¹⁵ Buchbinder recuerda el modo en que la comunidad universitaria reaccionó movilizándose en ciertos momentos en que se intentó recortar el presupuesto. Ver más en Pablo Buchbinder, *Historia de las universidades argentinas*, Editorial Sudamericana, 2005, página 231.

¹⁶ Ver Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, op. Cit. Nota 14.

¹⁷ Sobre la importancia del debido proceso sustantivo y el examen de la razonabilidad ver Juan Francisco Linares, *Razonabilidad de las Leyes. El “debido proceso” como garantía constitucional innominada*, Astrea, reimpresión 2015.

equitativos y razonables garantizando el debido proceso en decisiones que afecten los derechos de quienes forman parte de su comunidad académica. Por lo tanto, toda decisión que vulnere derechos, ameritaría la intervención del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídicos institucionales que se puedan suscitar en la universidad.¹⁸ Ahora bien, la intervención del Poder Judicial debe tener lugar únicamente en casos de ilegalidad de las decisiones o para evaluar la razonabilidad de las decisiones, pero no puede realizar exámenes de oportunidad, mérito y conveniencia en la toma de decisiones por el gobierno universitario.

c. Nombramiento de personal sobre la base de méritos académicos. Para contribuir a la autonomía, el nombramiento de personas para liderar instituciones públicas de educación superior debe reconocer méritos académicos, estar libre de influencias partidistas indebidas y tomar en consideración procesos transparentes y que permitan la participación de la comunidad académica concernida.¹⁹ El acceso al gobierno universitario debe ser realizado sobre la base de la capacidad de las personas.

d. Aumento de la planta docente. Uno de los problemas que Buchbinder remarca en el siglo actual se relaciona con que el número de docentes concursados en las universidades de las grandes ciudades es del 50%. Ello se debe al retraso de los concursos, abuso en las designaciones interinas y la distorsión de la pirámide docente en la que ha aumentado significativamente el número de auxiliares y asistentes, pero no el de profesores.

El aumento de la planta docente se constituye en un desafío que impacta también en el desafío anterior: Las leyes y estatutos vigentes garantizan, siguiendo

la tradición reformista, la mitad de las plazas en los consejos directivos a los docentes y la posibilidad de elegir y ser elegido para los cargos directivos en las universidades se limita a aquellos profesores que han accedido a los cargos por concurso.²⁰ Es necesario poner en marcha los concursos para que los docentes, sobre la base de sus antecedentes, puedan regularizar su situación.

e. Transparencia y rendición de cuentas. En la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI se remarcó la rendición de cuentas como uno de los deberes que se desprenden de la autonomía. En este sentido, señalan que, como órganos públicos o empresas privadas, desde hace tiempo las universidades tuvieron que rendir cuentas a los Estados o a los consejos de administración. El derecho de autogobierno institucional obliga a las universidades a adaptarse a las condiciones, leyes y procedimientos correspondientes. Se exige una mayor transparencia y demostración precisa de sus logros.²¹

Aquí el compromiso es con la sociedad entera. Los habitantes tienen derecho a conocer el modo en que las universidades hacen uso de su presupuesto y estas deben presentar esta información en forma clara y comprensible que garantice la transparencia constante.

Límites razonables a las reglamentaciones del Congreso

Si bien la autonomía y la autarquía constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado, no importan desvincular a las universidades de la potestad regulatoria de aquel.²² La Corte Suprema sostuvo, en este sentido, que el hecho de que se reconozca la autonomía y la autarquía no implica que el Congreso carezca de funciones para dictar normas de base de la educación para compatibilizarla con los demás

¹⁸ Ver más en CSJN, Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional s/ art. 34 de la Ley 24521, Fallos 331:1123, considerando 10.

“Puede afirmarse que la autonomía universitaria no convierte a estas instituciones en un poder soberano del Estado. La finalidad de aquella autonomía consiste en independizar y desvincular a las universidades de la injerencia del Poder Ejecutivo, pero quedan sujetas a la reglamentación del Poder Legislativo, dentro de los límites que la Constitución Nacional le impone al Congreso y sometidas al eventual control jurisdiccional”. Ver más en María Angélica Gelli, Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada, tº II, pag. 205, edit. La Ley, 2009.

¹⁹ Ver Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, op. Cit. Nota 14.

²⁰ Ver más en Pablo Buchbinder, *Historia de las universidades argentinas*, Editorial Sudamericana, 2005, p. 233.

²¹ Ver más en Autonomía, responsabilidad social y libertad académica: debate temático, op. Cit. Nota 3.

El ejercicio de la autonomía y el aumento de la libertad de las universidades conlleva a la necesidad de que estas rindan cuentas a la sociedad. La CIDH ha remarcado como deber de las universidades brindar transparencia en su gestión, financiación y toma de decisiones. Ver Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, op. Cit. Nota 14.

²² Ver más en Cayuso Susana, Constitución de la Nación Argentina. Comentada, La Ley, 2021, página 453.

principios que se anuncian en la Constitución. Sin embargo, las leyes que dicte el Congreso no deben ser entendidas como una potestad para restringir la autonomía y la autarquía, las cuales se constituyen como requisitos para el cumplimiento de otros principios como la libertad de enseñanza e investigación.

Sagues ha aclarado que, si bien la autonomía universitaria está condicionada por la reglamentación que disponga el Poder Legislativo, este no podría ignorar válidamente las notas esenciales de la autonomía, porque lo contrario implicaría alterar las atribuciones mínimas de las universidades, en infracción al límite que establece el artículo 28 de la Constitución.²³ Las interpretaciones que realicen los órganos de poder deben ser restrictivas en torno a las limitaciones y en pos de garantizar una autonomía en sentido amplio.

Lamentablemente, ello no fue así interpretado por la Corte Suprema de Justicia en todos los casos. Por ejemplo, en el caso Monges²⁴ la Corte realizó una interpretación que restringió la autonomía universitaria. El Congreso había sancionado la Ley de Educación Superior cuyo artículo 50 determinó que en las Universidades con más de 50000 estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes sería definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente. En base a esa norma, la Facultad de Medicina de la UBA dictó la Resolución 1219/95 por la que el Consejo Directivo creó el curso preuniversitario de ingreso la cual posteriormente fue dejada sin efecto por el Consejo Superior de la UBA.

La Corte confirmó la sentencia de Cámara que había declarado la nulidad de la Resolución de la UBA, en un claro retroceso en el reconocimiento de la autonomía. Además realizó afirmaciones criticables por los efectos negativos que podrían acarrear. En esencia, sostuvo que el aumento de estudiantes produjo una sobrecarga de ciertas universidades que repercutió en detrimento de la enseñanza. La sentencia trae a consideración lo establecido por el PIDESC acerca de la necesidad de asegurar el acceso a la enseñanza superior para todos sobre la base de la capacidad de cada uno, pero realiza una interpretación poco feliz.

En nuestro sistema jurídico, ese principio debe ser compatibilizado con la autonomía reconocida en el

texto constitucional. Por lo tanto, son las Universidades las que deben determinar los medios para efectivizar el derecho a acceder a la Universidad cuando se constata el requisito de la capacidad. Por ese motivo, el argumento de la CSJN fue débil para desvirtuar la decisión del rectorado. En suma, la Corte hizo caso omiso a la autonomía universitaria y se inmiscuyó en la organización del plan de estudios de la institución.²⁵

Reflexión final

En esencia, la autonomía, que ha sido considerada un derecho humano,²⁶ es una precondition para que las Universidades puedan constituirse como instituciones de investigación, experimentación, análisis intelectual de los problemas sociales, de desarrollo científico, intercambio cultural, sin presiones externas por parte de los organismos con poder político y, fundamentalmente, en un contexto de libertad de cátedra.²⁷ Resulta fundamental mantener la voz en alza para reafirmar la Constitución Nacional y controlar los intentos arbitrarios de restricción de la autonomía que puedan suscitarse. En el contexto actual de debilidad institucional, es de radical importancia fortalecer el principio de autonomía universitaria y defenderlo con firmeza. Las personas que desempeñamos funciones de docencia dentro de las universidades, contamos con un rol fundamental en pos de hacer frente a los desafíos que se presentan actualmente para el ejercicio pleno de la autonomía. Algunos de ellos, han sido comentados en el presente ensayo.

²⁵ Ver más en Pablo Luis Manili, *Evolución de la Jurisprudencia de la Corte Suprema*, Astrea, 2017, página 309.

²⁶ Ver más en Alfredo Sánchez Castañeda y Daniel Márquez Gómez, "Autonomía universitaria: ¿Derecho humano fundamental o garantía institucional?", UniTuin, Defensoría de los derechos universitarios, 2019, disponible en: <https://www.unam.mx>. Ver también Brisa Biridiana Pérez Rebollar y Marco Antonio Ambrosio Vargas, *La importancia de la autonomía universitaria*, Tlamatini, página 28, disponible en: http://humanidades.uaemex.mx/tlamatini/wp-content/uploads/sites/7/2020/09/autonomia_universitaria.pdf

²⁷ Seda manifiesta que la autonomía es una característica sustancial de las universidades estatales en la República Argentina, que permite a sus profesores, investigadores y estudiantes producir intelectualmente sin presiones directas de ningún tipo de gobierno y fomenta la carrera docente, en la cual el mérito es el principal motivo de promoción. Ver más en Juan Antonio Seda, "Autonomía universitaria y discapacidad", en *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina*, Facultad de Trabajo Social UNER, 2012, página 178.

²³ Ver más en Sagues Néstor, *Derecho Constitucional*. 2, Astrea, 2017, página 697.

²⁴ Ver más en CSJN Monges, Analía M. c/ U.B.A. -resol. 2314/95, 26/11/1996, Fallos 319:3148.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y METAVERSO



Facundo Rodrigo González Busquin

Abogado (UBA, 2013), Especialista en Derecho Penal (UBA, 2021) y Maestrando en Derecho Penal (UBA). Docente del Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho (UBA, 2017). Actualmente se desempeña profesionalmente en el cargo de Jefe de Despacho (int.) de la Defensoría Pública Oficial ante los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional nro. 4 de la Capital Federal.

RESUMEN

El rápido avance de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha impactado en la forma en que los más jóvenes adquieren sus conocimientos y ha provocado, consecuentemente, una mutación de las formas de enseñanza. En esta ola vanguardista, el Laboratorio de Inteligencia Artificial de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (IALAB) ha desarrollado un producto mínimo viable (metaverso) que persigue la dificultosa tarea de adaptar la enseñanza universitaria a las exigencias de las nuevas generaciones. Sin embargo, toda vez que estos universos virtuales se proponen como nuevas plataformas de interacción social, cogobernadas por sus usuarios, su desarrollo en el ámbito académico conlleva a la dicotómica decisión de rifar la autonomía universitaria –históricamente reconocida– o de incurrir en la creación de una mera plataforma educativa, un simple juego de aprendizaje de conocimientos de nivel superior, que dista de ser un verdadero metaverso.

Palabras clave: autonomía universitaria, TIC, metaverso, cogobierno, IALAB, plataformas educativas.

ABSTRACT

The rapid advancement of information and communication technologies (ICT) has impacted the way in which the youngest acquire their knowledge; causing, consequently, a mutation of the forms of teaching. In this avant-garde wave, the Artificial Intelligence Laboratory of the Faculty of Law of the University of Buenos Aires (IALAB) has developed a minimum viable product (Metaverse) that pursues the difficult task of adapting university education to the demands of the new generations. However, since these virtual universes are proposed as new platforms for social interaction, co-governed by their users, their development in the academic field leads to the dichotomous decision of raffling off university autonomy –historically recognized– or incurring in the creation of a mere educational platform, a simple game of learning higher level knowledge, far from being a true metaverse.

Keywords: university autonomy, ICT, metaverse, co-governance, IALAB, educational platforms.

La vertiginosa evolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) motorizan cambios sociales sin parangón. Las sociedades se deconstruyen y rearmen frente a nuevas realidades que exigen la transformación de las arcaicas instituciones clásicas. En esta pugna, la universidad se enfrenta a una decisión dicotómica: adaptarse al cambio o tornarse obsoleta.

En los últimos años, la forma en que se adquiere conocimiento ha mutado de las tradicionales clases magistrales a modelos de enseñanza participativa y orientadas a la transmisión de conocimientos prácticos. Pero la evolución de la didáctica universitaria sigue muy por detrás de las nuevas formas de transmisión de información.

Los alumnos ya no recurren solamente a libros de textos o a las clases dictadas en aulas con estructura de filas mirando hacia un pizarrón. En la actualidad, la educación trasciende el ámbito áulico y se impregna de otras fuentes (*podcast*, videos en línea, transmisiones por *streaming*, etc.). El conocimiento está ahí afuera y el alumno se aventura en su búsqueda.

En este nuevo paradigma de la enseñanza, la universidad se enfrenta a la necesidad de adaptarse a los cambios tecnológicos y, con ello, mutar hacia algo nuevo. Durante la pandemia de COVID-19, la enseñanza atravesó una primera tormenta. La imposibilidad de impartir clases en forma presencial ocasionó la necesidad de recurrir a formas de transmisión del saber que, hasta ese momento, no eran aprovechadas.

No solo se implementaron los dictados de clases virtuales a través de plataformas de videollamadas (Zoom, Meet, Jitsi, etc.), sino que se adoptaron mecanismos de acreditación del conocimiento que importaban la realización de tareas por parte de los alumnos de una forma que, antes, era impensada. Este camino permitió destruir ciertos tabúes sobre el uso de la tecnología como mecanismo facilitador para la enseñanza en todos los niveles. A tal punto se ha impregnado en nuestra cotidianeidad el uso de plataformas virtuales, que hoy resulta difícil poder enseñar “a la vieja usanza”.

Ahora bien, en este nuevo camino de adaptar las TIC a la enseñanza universitaria, durante el mes de mayo de 2022 la Universidad de Buenos Aires (UBA) ha avanzado hacia un terreno poco explorado, al

lanzar un “producto mínimo viable”¹: el metaverso de la UBA.

El Laboratorio de Inteligencia Artificial de la Facultad de Derecho de la UBA (IALAB), en su misión de transformar las organizaciones a partir del desarrollo de soluciones de automatización e implementación de la inteligencia artificial, programó y dio vida a un metaverso con la finalidad de impartir clases desde una perspectiva distinta.

Sin embargo, el desarrollo de un metaverso por parte de la UBA impacta directamente sobre la autonomía universitaria como la concebimos hoy en día. Veamos.

Autonomía universitaria

La autonomía es un “constructo social con una evidente función de identidad. Se trate de un grupo social o de la producción de la cultura de una institución que sus integrantes sostienen con sus prácticas, la noción de autonomía refuerza el sentido de pertenencia, garantiza sus límites y asegura el monopolio sobre la actividad que despliega” (Vaccarezza, 2006: 33).

En este sentido, la autonomía universitaria abarca mucho más que una simple categoría jurídica, ya que se torna un ideal que motoriza las interacciones sociales en donde se desarrollan las instituciones y se amalgama a la identidad que reconocen los integrantes de la institución universitaria en su conjunto.

Es posible afirmar que la autonomía universitaria es consecuencia de las incansables luchas por lograr la legitimación social que se han desarrollado a lo largo de nuestra historia; enarbolándose dicha autonomía como un triunfo frente a la represión sufrida por aquellos sectores de la sociedad que atentaron contra los valores democráticos, de justicia y de libertad.

Sin embargo, la idea de autonomía universitaria no es nueva. Ya la “Ley Avellaneda”² de 1885 la establecía como base de la organización de las instituciones universitarias de la época, aunque, en la práctica, la autonomía era avasallada por designaciones efectuadas por el Poder Ejecutivo en los Consejos Académicos.

¹ *Minimum Viable Product* (MVP) es una versión en desarrollo de un producto que se lanza al mercado sin alcanzar su perfeccionamiento y que se actualiza con la retroalimentación a partir del uso de los consumidores. La finalidad de lanzarla temprano al mercado es la de ubicarse como marca de referencia para otras plataformas o desarrollos similares.

² Ley 1597, sancionada el 25 de junio de 1885.

Así, el movimiento reformista de 1918, impulsado por la juventud universitaria de Córdoba, procuró la escisión del Estado, estableciendo las bases de la universidad como la concebimos hoy en día.

Así, la universidad se encamina a generar sus propios recursos, para no depender exclusivamente de los fondos estatales, sin perder de vista, por ello, su gratuidad.

Entre los principios que dicho movimiento impulsó, se pueden destacar el cogobierno, la extensión universitaria, la educación laica, la gratuidad, la unidad obrero-estudiantil, el acceso por concursos y la periodicidad de las cátedras, la libertad de cátedra, la vinculación entre la docencia y la investigación, el rol universitario y su inserción en la sociedad y, sobre todo, la autonomía universitaria.

Esta última trasciende el espacio académico y se proyecta en el plano de la transformación social. En este sentido, es destacable la “proyección social, su sentido americanista y sus fundamentos antioligárquicos y antiimperialistas” (Rébora, 1989: 28) que se reconocen en la Reforma Universitaria de 1918. La universidad se erige de esta manera como transformadora de la sociedad, al facilitar la lucha social a través del saber.

Por su parte, la Constitución Nacional Argentina, en su art. 75 inciso 19, establece que el Poder Legislativo tendrá la obligación de sancionar leyes que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Desde una visión puramente etimológica, la autonomía es aquella “capacidad que tiene un ente para darse su propia ley y regirse por ella” (Finocchiaro, 2004: 27). Es decir, que la autonomía universitaria, desde el plano jurídico, es entendida como la capacidad para dictar sus propias normas y para autoadministrarse.

En este marco, la universidad cuenta con la facultad del autogobierno y, con ella, la posibilidad de de-

cidir sus políticas internas, la forma en que distribuye sus recursos y la determinación de sus objetivos. Sin embargo, la existencia de una Ley de Educación Superior (Ley 24521) establece un marco de fiscalización en el cual dicha actividad debe desarrollarse.

Empero, deviene incuestionable la legitimidad de las universidades como entes rectores de la producción científica, profesional y cultural al influenciar y decidir el desarrollo de las profesiones, la enseñanza superior y el conocimiento científico.

Así, los docentes universitarios cuentan con la posibilidad de impartir sus cátedras en forma libre (libertad de opinión de cátedra), con lo que se generen recompensas con base en criterios de mérito y no ideológicos. La autonomía universitaria, entonces, se constituye como un escudo frente a la injerencia del Estado en la elección del contenido y la orientación de la enseñanza y la investigación.

Sumado a ello, la noción de autonomía trae aparejada la idea de elección democrática de las autoridades, con representación de los tres claustros (estudiantes, graduados y docentes).

Por último, no puede dejarse de mencionar una reciente idea de autonomía, ya no pensada como el deslinde de la intervención estatal en la organización de la vida universitaria, sino como la capacidad de actuar como agente económico libre en el mercado de bienes y servicios. Así, la universidad se encamina a generar sus propios recursos, para no depender exclusivamente de los fondos estatales, sin perder de vista, por ello, su gratuidad.

Como hemos visto, el ideal de autonomía universitaria importa mucho más que una simple exclusión del Estado en la regulación interna de las universidades. Ella abarca pilares esenciales de la vida universitaria: el cogobierno por parte de los sectores que integran la vida universitaria (estudiantes, graduados y docentes) como base de la organización normativa, la libertad de enseñanza de los contenidos que piensan y orientan los actores universitarios, el enaltecimiento de los valores democráticos, del respeto y de la libertad, y la capacidad de gestionar sus recursos en miras de lo que se ha denominado como un “capitalismo académico” (Slaughter y Leslie, 1999).

Incursión universitaria en el mundo de los metaversos

Ahora bien, la incursión universitaria en el mundo de los metaversos trae aparejadas consecuencias res-

pecto de la “autonomía” que requieren un tratamiento *ex ante* y no pueden dejarse libradas al devenir del avance de dichas plataformas.

La Ley de Educación Superior (art. 6) prevé una estructura organizativa universitaria abierta y flexible, que sea permeable a la creación de espacios y modalidades que faciliten la incorporación de tecnologías educativas. Pero ¿es el metaverso una “plataforma educativa” o importa mucho más? Veamos.

El término *metaverso* reconoce su origen en la novela *Snow Crash*, publicada por el escritor estadounidense Neal Stephenson en 1992. En ella, se crea un universo ficticio, virtual, que se basa en el nuestro. Dicho espacio es colectivo y consensuado.

Actualmente, el término refiere a entornos virtuales multiusuarios basados en la convergencia de las tecnologías que permiten interacciones plurisensoriales. El metaverso es una red interconectada de entornos inmersivos en red sociales y plataformas multiusuario persistentes (Mystakidis, 2022).

Tradicionalmente se considera que un metaverso se caracteriza por la interactividad (el usuario se comunica con el resto de los usuarios), la corporeidad (el entorno responde a ciertas reglas de la física y se accede en primera persona) y la persistencia (el sistema continúa funcionando, aunque no haya ningún usuario conectado).

Siguiendo dicha enunciación, podemos entender esta herramienta como un facilitador para la educación extramural (Carpenter y McLuhan, 1968). Con ella se podrán crear prácticas de laboratorio inmersivas que permitan experimentar en forma segura; realizar eventos, jornadas o cursos en donde la información se presente de forma inmersiva; facilitar la visita a museos, empresas o sitios de interés histórico, entre muchas otras alternativas. Sin embargo, su evolución nos obliga a analizar el futuro de estas plataformas para discernir entre los verdaderos universos virtuales y las plataformas rígidas de enseñanza.

Es imperioso advertir que el impacto que traerán los metaversos sobre la humanidad no vendrá de la mano de dichas plataformas como lugares de entretenimiento, sino como centros de intercambio de bienes y servicios de la mano del desarrollo de la tecnología de *token* no fungibles³ y la normalización del uso de criptomonedas.⁴

En este orden, los metaversos se orientan a ser lugares de convergencia de los usuarios en donde las reglas de dichos espacios estarán en manos de aquellos que cuenten con la “autorización” para gestionar el entorno. Serán plataformas autónomas del mundo real, en donde los usuarios elegirán las reglas.

En general, los universos virtuales más desarrollados se organizan bajo un doble sistema de gestión. Por un lado, el sistema monetario de intercambio se estructura en torno al uso de una moneda virtual que facilita el intercambio de bienes y servicios; por otro lado, la gobernanza se establece mediante un título de propiedad (sobre una determinada parcela del universo) que da derechos de voto.

Estas características –la autonomía (entendida como autogobernanza) y el sistema monetario propio– son los parámetros a tener en cuenta a la hora de diferenciar un verdadero metaverso de un juego de rol de multijugadores masivos en línea.⁵ En estos últimos, los usuarios se introducen en mundos virtuales prediseñados, donde interactúan con otros personajes, realizan misiones, obtienen monedas sin valor comercial, socializan entre ellos, forman grupos o clanes. Sin embargo, no deciden cómo se estructura dicho mundo.

Como puede advertirse, dichas plataformas lúdicas no son novedosas, existen desde hace muchos años y persiguen como finalidad el divertimento de sus usuarios.

Pero los metaversos se presentan como algo distinto. Estos nacen como nuevos espacios de interacción social, ya no con el fin exclusivo de entretener, sino que su utilización estará librada a lo que los usuarios decidan hacer con él. Surge la idea de autonomía en la gestión del mundo en el que los usuarios se sumergen.

Particularmente, el entorno será determinado, exclusivamente, por aquellos “usuarios-teratenientes” que posean derecho a votar los proyectos que se enuncien.⁶ La legislación se adopta en forma colectiva, sin delegaciones y mediante el sistema de la íntima convicción.

en una cadena de bloques (*blockchain*) y en la encriptación para asegurar las operaciones, la propiedad y la creación de nuevas monedas.

⁵ *Massive Multiplayer Online Rol Playing Game* (MMORPG).

⁶ Así, los usuarios habilitados podrían votar por cambiar el color del pasto, cómo se ve el universo, qué se considera correcto, qué merece sanción, etc.

³ *Non Fungible Token* (NFT) son activos digitales encriptados, que representan algo único, indivisible, transferible y escaso.

⁴ Medios de intercambio digital, descentralizados, que se basan

Además, las transacciones que se realicen en el mundo virtual podrán “extraerse” en el real. Así, un metaverso podrá tener parcelas de juegos, pero también contar con centros comerciales, casinos y, por qué no, centros de estudio.

En este orden, la posibilidad de crear un verdadero metaverso en el ámbito universitario pone en jaque la autonomía universitaria como hoy la concebimos. Los usuarios de un metaverso manejan las reglas del mundo, son autónomos de las reglas del exterior y deciden la suerte de lo que ocurre a su alrededor.

Una universidad que se proyecte en un metaverso enfrentará la problemática de que no será la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior o el rector quienes determinen su rumbo, sino que las decisiones estarían en manos de todos y cada uno de los miembros del “mundo virtual” universitario.

Asimismo, no puede pasarse por alto que los lineamientos académicos que se adopten en la realidad deberían ser “aceptados” en el mundo virtual.

Inclusive, los usuarios con derecho a voto en el “mundo virtual” podrían contrariar las decisiones del “mundo real”, generando una verdadera escisión entre ambos mundos. Estos podrían votar por privatizar el acceso, alterar los planes de estudio, o podría ocurrir que su contenido sea manipulado por personas que adquieran el derecho a votar sin ser parte de la comunidad universitaria.

¿Es el “metaverso de la UBA” un verdadero metaverso?

Lo hasta aquí expuesto nos lleva a preguntarnos, ¿es la plataforma desarrollada por la UBA un verdade-

ro metaverso? Actualmente puede afirmarse que no.

La construcción propuesta por IALAB se asemeja más a un juego virtual de interacción inmersiva, controlada por un grupo externo, que a un metaverso en el sentido indicado. Sin embargo, dicha plataforma puede ser, rápidamente, adaptada para convertirse en un verdadero espacio de intercambio de ideas, bienes o servicios, sin alterar el orden universitario ni negar la autonomía que la caracteriza.

En este sentido, como primera medida se debería establecer no solo una moneda virtual que permita el intercambio, sino también debería dotarse de “derecho a voto” a determinados usuarios, para que conformen el órgano de decisión del metaverso.

Pero ¿cómo compatibilizar la autonomía universitaria con aquella propia de los mundos virtuales? Para ello, resulta menester que las personas que conforman los claustros universitarios (estudiantes, graduados y docentes) cuenten –cada uno– con un usuario con “derecho a voto” en el mundo virtual. Ello permitirá que puedan replicar aquellas decisiones que se adoptan en la realidad, en el metaverso, sin desnaturalizar ambos espacios.

Adviértase que la única forma de garantizar la autonomía universitaria (y todo lo que ella trae aparejada), adaptándola a la idea de un metaverso (espacio autónomo en donde los usuarios puedan libremente interactuar con otros miembros de la comunidad), es replicando las instituciones de gobierno en ambos mundos. Y para evitar una disparidad entre las decisiones de uno y otro órgano, la única alternativa viable es que quienes sean elegidos para ejercer los cargos de gobierno en una realidad, también lo sean para la otra.

Bibliografía

- Carpenter, E. y McLuhan, M. (1968) *El aula sin muros. Investigación sobre técnicas de comunicación*. Barcelona, Ediciones de Cultura Popular.
- Finocchiaro, A. (2004) *UBA c/Estado Nacional. Un estudio sobre autonomía universitaria*. Buenos Aires, Prometeo.
- Mystakidis, S. (2022) “Metaverse” en *Encyclopedia*, disponible en: <https://doi.org/10.3390/encyclopedia2010031>
- Rébora, L. (1989) *La reforma universitaria 1918-1988*. Buenos Aires, Legasa.
- Slaughter, S. y Leslie, L. (1999) *Academic Capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore, The John Hopkins University.
- Vaccarezza, L. S. (2006) “Autonomía universitaria, reformas y transformación social”, en *Universidad e investigación científica*. Buenos Aires, CLACSO.

BREVES REFLEXIONES SOBRE LA NOCIÓN DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA HISTORIA POLÍTICA ARGENTINA Y EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Fabián M. Caffaro

Abogado con orientación en Derecho Penal, colaborador docente e investigador (Facultad de Derecho, UBA). Docente de diversas materias vinculadas al Derecho Penal, Derecho Penal Económico y Derecho Procesal Penal. Capacitador del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es expositor y colaborador de seminarios (Departamento de Derecho Penal y Criminología, Facultad de Derecho, UBA). Además, es autor y coautor de diversas publicaciones sobre Derecho Penal, Derecho Penal Económico y Derecho Procesal Penal. Actualmente se desempeña como funcionario de la Cámara Federal de Casación Penal y es integrante del Comité editorial de la *Revista Temas de Derecho Penal y Procesal*, del sello Erreius.

RESUMEN

A lo largo de la historia política de nuestro país, la noción de autonomía universitaria adquirió diferentes alcances y definiciones. Sin embargo, el control judicial ejercido por los tribunales de la Nación y, en especial, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), con mayor énfasis a partir de la reforma constitucional de 1994 –que introdujo el concepto de autonomía universitaria en el art. 75 inc. 19 CN–, han permitido una delimitación más clara de este instituto. En particular, la CSJN ingresó en el estudio de la compatibilidad entre el concepto establecido en la Constitución Nacional y las leyes que reglamentaron la vida académica al postular la necesidad de ejercer un control judicial (más o menos amplio) según sus diferentes integraciones y las normas analizadas. A partir del estudio de estas sentencias, ¿puede determinarse un concepto claro y unívoco sobre autonomía universitaria?

Palabras clave: autonomía universitaria, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Constitución Nacional, control judicial.

ABSTRACT

Throughout the political history of our country, the notion of university autonomy acquired different perspectives and definitions. However, the judicial control exerted by the courts of the Nation, and especially the judgments of the Supreme Court of Justice, with greater emphasis from the constitutional reform of 1994 –which introduced the concept of university autonomy in Section 75 Subsection 19 of the National Constitution– enabled a clearer delimitation of this concept. In particular, the Supreme Court was included in the study of the compatibility between the concept established in the National Constitution and the laws that regulate academic life by stating the need to exercise judicial control (to different extents) according to its different integrations and the regulations analyzed. Based on the study of these judgements, can a clear and unequivocal definition of university autonomy be determined?

Keywords: University autonomy, National Supreme Court of Justice, National Constitution, judicial control.

A modo de introducción: la (in)definición de la idea de autonomía. Breve referencia histórica

La universidad es concebida como un ente de derecho público con autarquía financiera desde la sanción de la primera ley que la rige (Ley 1597), conocida como “Ley Avellaneda” (cfr. Tomasini, 1961: 225). Sin embargo, su evolución histórica no fue ajena a las concepciones de la política de turno y las directrices de los poderes del Estado que, por medio de diversas decisiones, han ido delineando y dando contenido a la noción de autonomía que inspiró e inspira la vida universitaria.

Podemos comenzar por destacar que, a lo largo de los años, la historia de la universidad, y en particular la historia de la Universidad de Buenos Aires (UBA), permite comprender que esta institución se ha caracterizado por períodos históricos en los que ha sido pensada desde dentro por sus integrantes y actores, o desde el exterior, delineada por las políticas del momento y los regímenes imperantes en Argentina en particular, caracterizados por la interrupción democrática y la inestabilidad institucional republicana.

A modo de mención, desde la Reforma Universitaria de 1918 y, en particular, a partir del Congreso de estudiantes celebrado en julio de 1918, se ha postulado la autonomía universitaria como bandera de lucha frente al poder político en materia de decisiones académicas. A la par, se promovía la elección de los cuerpos directivos y de las autoridades de la universidad por parte de la propia comunidad con participación de los profesores, graduados y estudiantes en la composición de los órganos de gobierno; la apertura de la universidad a los más amplios sectores de estudiantes, facilitada por la asistencia libre y la asistencia

social; y la modernización de la enseñanza, apertura de nuevas cátedras, concursos para proveer los cargos en las cátedras y periodicidad en ellas (Kandel, 2008: 134-135).

En aquel entonces, los partidarios de la reforma universitaria concebían ese movimiento como un motor para propulsar el cambio social de la región y, de este modo, la idea de autonomía y de autogobierno tuvo, a mi entender y desde sus orígenes, una especial vinculación con la noción de democracia, signada –desde ya– por la llegada al poder del primer gobierno radical de 1916. De este modo, el cambio en la universidad era percibido como un proceso de cambio integral en el que, además, el dilema de formación se resolvía a partir de la idea de democracia.

En ese sentido, los reformistas bregaban por propiciar canales institucionales para promover la participación estudiantil en el gobierno universitario, en el entendimiento de que la formación democrática afectaba y comprometía al conjunto de la sociedad ya que los estudiantes son ciudadanos de una república (cfr. Kandel, 2008: 137-138) (de allí la distinción entre “República chica” –universidad– y “República grande”).

En definitiva, desde las primeras luchas por la autonomía universitaria, es posible concluir que este concepto estuvo asociado, tanto en su contexto político como en su dimensión filosófica, a la idea de democracia, ampliación de participación y libertad de cátedras y de contenido.

Sin embargo, no siempre la ampliación de la autonomía estuvo necesariamente asociada a contextos de democracia política. A modo de ejemplo, durante el peronismo, la universidad fue pensada desde el afuera universitario, en especial, con base en su rol en el proyecto nacional del Estado. En

este período, puede observarse la idea de democracia asociada a los procesos de acceso irrestricto a la universidad por desarancelamiento y apertura en el ingreso –concepción y conquista que se mantendrá hasta nuestros días, heredada de aquellos años–; sin embargo, mediante la sanción de la Ley 13.031, se puede observar una regulación universitaria caracterizada por sucesivas injerencias del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), falta de autonomía, control ideológico y cesantía de docentes.

Así, si bien el peronismo garantizó el acceso a múltiples derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de una gran parte de la población que, hasta el momento, los veía insatisfechos o se encontraban excluidos, en la concepción de su proyecto nacional de universidad, la autonomía no ocupó un rol preponderante. Fue recién con el golpe de Estado de 1955 y, luego, con el inicio de la denominada “década dorada de la universidad” (1955-1966), que se produce un retorno a la noción de autonomía y una promoción de la libertad de cátedra y la idea de autogobierno.

Sobre ello, se ha dicho:

La relación del peronismo con las casas de altos estudios había estado marcada por el enfrentamiento. Las características principales de la educación superior durante el gobierno justicialista habían sido, en primer lugar, el comienzo de la transición hacia un sistema masificado de educación superior y el desarrollo de la educación superior no universitaria y, en segundo lugar, la tutela del Poder Ejecutivo sobre las universidades (Gordon, 2008: 186-187).

En ese sentido, en octubre de 1955, el gobierno militar dictó el Decreto-Ley 477 por el cual derogó las leyes 13.031 (1947) y 14.297 (1954), a la vez que reestableció la Ley Avellaneda de 1885 y declaró que era intención del Poder Ejecutivo reestablecer la autonomía universitaria. Por medio del Decreto 478, se declaró en comisión a todo el personal docente universitario y se facultaba a los interventores a designar profesores interinos; mientras que, mediante la sanción del Decreto-Ley 6403, se establecieron los lineamientos para la reorganización de las universidades nacionales, con énfasis en la autonomía académica y la autarquía financiera como ejes principales de la autonomía universitaria. Se consagró la idea de autogobierno mediante la participación de docentes, graduados y estudiantes; se promovió la apertura de concursos y se reguló un período de transición para que cada

universidad pudiera dictar su estatuto, gozando de autonomía.¹

Sin embargo, la Noche de los Bastones Largos, ocurrida el 29 de julio de 1966, mostraría el final de la denominada “década dorada” y una profunda ruptura del paradigma de autonomía imperante hasta el momento, que luego signaría la continuidad de atentados



En definitiva, desde las primeras luchas por la autonomía universitaria, es posible concluir que este concepto estuvo asociado, tanto en su contexto político como en su dimensión filosófica, a la idea de democracia, ampliación de participación y libertad de cátedras y de contenido.



contra la democracia, las libertades cívicas y la vida académica en general. Esto se profundizaría con la última dictadura cívico militar de 1976, a partir de las sucesivas intervenciones en la universidad por parte de los dictadores, la profundización de la denominada “fuga de cerebros”, las persecuciones ideológicas y la desaparición forzada de personas en los ámbitos académicos.

Previo al último golpe, la sanción de la denominada “Ley Taiana”, en marzo de 1974, consagraría un nuevo ordenamiento legal para las universidades nacionales (Ley 20.645), que sustituyó la Ley de facto 17.245, lo que denotaba una apertura hacia la sociedad y una funcionalidad con la “liberación nacional” (propio del discurso peronista), que reemplazaba la concepción anterior fundada en el principio de autonomía universitaria (cfr. Perel, Raíces y Perel, 2006: 43).

Superada la última dictadura, uno de los ejes de campaña del radicalismo en 1983 era el retorno a la autonomía universitaria. Desde este punto, y con la restauración democrática, la universidad se percibió como formadora de la consciencia democrática y

¹ Para más detalles, ver Gordon (2008).

social del país, recuperando cierto ideario ilustrado y su función de preservación de las formas superiores de la cultura y la creación de una consciencia nacional. Durante la transición, se promovió un clima de desconfianza e ilegitimidad frente al accionar del Estado, por lo cual:

(...) la universidad de la transición recuperó la idea ilustrada de que ni el Estado ni la sociedad debían intentar gobernarla aunque, a diferencia de aquella tradición, la unidad de la ciencia no constituyó el principio regulador, por excelencia. Antes bien, la implementación del gobierno tripartito, originado en el movimiento de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, favoreció la autonomía, en la medida en que los actores universitarios fueron reconocidos como agentes con decisión política (Rovelli, 2008: 204-205).

De esta forma, a lo largo de su historia, la idea de democratización se había ampliado hasta alcanzar valiosas conquistas culturales, como la obtención del acceso irrestricto y el restablecimiento de los mecanismos democráticos internos, a lo que se sumó la noción de igualdad de oportunidades en el ingreso, permanencia y egreso, así como la empleabilidad de los estudiantes provenientes de distintos sectores sociales. Sin embargo, muchas de las pretensiones del primer gobierno democrático para concretar esas políticas públicas no pudieron lograrse, mientras que, con la llegada del segundo gobierno democrático y la década de los noventa, comienza a producirse una profunda reestructuración del conjunto del sistema educativo, con el avance de la mirada neoliberal. Las reformas comenzaron con un diagnóstico por parte del gobierno de una crisis estructural, y siguiendo la agenda y recomendaciones de los organismos multilaterales, la reforma se orientó en tres grandes ejes: el financiamiento, la evaluación de las instituciones y la diferenciación institucional entre universidades públicas y privadas (Rovelli, 2008: 213).

En ese contexto, algunas recomendaciones del diagnóstico elaborado, sobre todo con base en las sugerencias de organismos internacionales, transitó desde el arancelamiento hasta la reducción de la duración de las carreras, el fortalecimiento del sector privado, la creación de sistemas de cuantificación y estadísticas, y el control de la productividad y actividad de los docentes.

Así las cosas, se sancionó la Ley 24.521, de julio de 1995, que promovió cambios estructurales en todo el sistema de educación superior (universitario y no universitario) a partir de la conformación de un

verdadero sistema de alcance universal. En efecto, se ha dicho que

(...) la nueva ley promovía la privatización, la desregulación y la competitividad de la educación superior –entendida como un mercado– con el propósito de articularla con las necesidades de la economía globalizada. En ese plano, fomentó la expansión de nuevas ofertas públicas y privadas, junto con el acortamiento de las carreras y la diversificación de los programas de estudio. Con ello, impulsó una lógica de premios y castigos mediante mecanismos de competición interinstitucional –en un marco de fondos escasos– e intrainstitucional, a través de la participación de investigadores en concursos o programas de incentivos orientados a financiar proyectos o incrementar salarios. Pero, sin duda, la evaluación se convirtió en el rasgo sobresaliente de las nuevas políticas, las que se implementaron a través de programas especiales definidos desde la SPU, aplicados en forma descentralizada y coincidentes con la creación de organismos de coordinación (Rovelli, 2008: 215).

En este orden de ideas, la denominada Ley de Educación Superior (LES), reformada por la Ley 27.204 (B.O. 11/11/2015), señala que su regulación comprende las universidades e institutos universitarios estatales o privados y los institutos de educación superior nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), públicos o privados, y consagra que estos forman parte del Sistema Educativo Nacional, regulado por la Ley de Educación Nacional 26.206. Asimismo, consagra la responsabilidad principal e indelegable del Estado Nacional, las provincias y la CABA sobre la educación superior, y proclama que tanto la educación como el conocimiento son un bien público y derecho humano personal y social.

De igual modo, el artículo 2° señala que el Estado Nacional es el responsable del financiamiento, supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como de aquellas privadas, mientras que las provincias y la CABA contribuyen al financiamiento, supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal, así como de gestión privada en su jurisdicción. El artículo 2° bis, ingresado a partir de la reforma de 2015, consagra que los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos, imponiendo la prohibición de fijar sobre ellos aranceles, gravamen, impuestos o tarifas. Por su parte, el artículo 3° estipula la finalidad de

la educación superior de proporcionar 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, y de las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con ética y solidaridad, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto del medio ambiente, a las instituciones de la República y la vigencias del orden democrático.

En cuanto a la regulación universitaria, el Título IV de la ley consagra diferentes cláusulas del nuevo sistema normativo, pero lo que resulta de mayor interés para el objeto de este ensayo es que la autonomía universitaria se encuentra regulada en el Capítulo 2. De este modo, se previeron una serie de atribuciones² y, en especial, la estipulación de que las instituciones universitarias nacionales solo pueden ser intervenidas por el Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo, por el PEN por el plazo determinado –no superior a seis meses– y solo por las causales señaladas en la norma.³

² Art. 29: “Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley; b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley; c) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia; d) Crear carreras universitarias de grado y de posgrado; e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional y la formación y capacitación sobre la problemática de la discapacidad. (Inciso sustituido por art. 4º de la Ley 25.573 B.O. 30/04/2002); f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley; g) Impartir enseñanza, con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente, en los niveles preuniversitarios, debiendo continuar en funcionamiento los establecimientos existentes actualmente que reúnan dichas características; h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente; i) Designar y remover al personal; j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias; k) Revalidar, solo como atribución de las universidades nacionales: títulos extranjeros; l) Fijar el régimen de convivencia; m) Desarrollar y participar en emprendimientos que favorezcan el avance y aplicación de los conocimientos; n) Mantener relaciones de carácter educativo, científico-cultural con instituciones del país y del extranjero; ñ) Reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes, cumplidos que sean los requisitos que establezca la reglamentación, lo que conferirá a tales entidades personería jurídica”.

³ Art. 30: a) Conflicto insoluble del o de la institución que haga imposible su normal funcionamiento; b) Grave alteración

De igual manera, como consagración de nuestra historia política y sus luchas, se estipula que la fuerza pública no puede ingresar en dichas instituciones si no media orden escrita previa y fundada de juez competente o solicitud expresa de la autoridad universitaria legítimamente constituida (art. 31) y que contra las resoluciones definitivas de estas instituciones solo procederá el recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar de la sede principal de la institución, bajo determinados motivos, interpretación de las leyes nacionales, los estatutos y demás normas internas (art. 32).

Ahora bien, sentadas estas premisas iniciales sobre el devenir de la noción de autonomía en nuestra historia política, me propongo señalar, en forma acotada, algunas apreciaciones efectuadas por el máximo tribunal federal del país acerca del control judicial de algunas de las cláusulas del sistema previsto en la Ley 24.521 (LES) y sus modificaciones. En este sentido, no puede olvidarse que la reforma constitucional de 1994 introdujo el concepto de autonomía universitaria en la Carta Magna, al señalar en el art. 75 inc. 19 que corresponde al Poder Legislativo Nacional

19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será la Cámara de origen. *Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales* (el destacado es propio).

del orden público; c) Manifiesto incumplimiento de la presente ley. Se agrega que “La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica”.

Ante ello, como máximo intérprete y guardián de la Constitución Nacional (CN), los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) serán de gran importancia para definir los alcances del texto constitucional, su garantía en las leyes que reglamentan la noción de autonomía y, en definitiva, los alcances del control judicial –como poder soberano del Estado– sobre las instituciones universitarias, en particular, en cuanto último tribunal llamado a expedirse ante el conflicto de intereses entre el PEN y las instituciones autónomas y autárquicas.

Algunos precedentes de la CSJN en años recientes⁴

No caben dudas de que la LES permitió la judicialización de los conflictos vinculados con la autonomía universitaria (en particular, a partir del art. 32 y mediante la posibilidad de discernir los conflictos por la aprobación y revisión de los estatutos universitarios entre el Ministerio de Educación y las instituciones –cfr. art. 34–). En el mismo sentido, para las instituciones privadas, se previó que las resoluciones denegatorias del reconocimiento definitivo, como aquellas que dispongan su retiro o la autorización provisoria, serán recurribles ante la Cámara Federal correspondiente (art. 67).

Una de las primeras referencias a la noción de autonomía surgió en el precedente “Bergés” (Fallos 166:265) en el que se discutió un pedido de nulidad de una resolución del Consejo Superior de la UBA por el cual el demandante solicitaba su reintegración como docente titular de la Facultad de Agronomía y Veterinaria. En esa oportunidad, la Corte desestimó el pedido y sostuvo:

Todo pronunciamiento de las universidades, en el orden interno, disciplinario, administrativo y docente de su instituto no puede ser revisto por Juez alguno del orden judicial, sin que este invadiera atribuciones inconfundibles de otras autoridades con autonomía propia (doctrina reiterada en Fallos 235:337 “Dana Montaña”, 1956, entre otros).

Uno de los primeros controles, a la luz de la garantía de igualdad ante la ley, puede encontrarse en el precedente “Bruera” (Fallos 282:30, 1972), en el

cual la Corte señaló que lo dispuesto en el estatuto universitario de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) (en tanto establecía que el grado de doctor solo podía otorgarse a egresados de aquella universidad) no se compadecía con los principios de la CN y la Ley 17.245. Por su parte, en el caso “Hugo Masor” (Fallos. 305:1818, 1983), la Corte abordó el control de una decisión de revalidación de un título obtenido en una universidad extranjera, ante la doctrina de la irrazonabilidad y la manifiesta arbitrariedad de la decisión, al apartarse sin justificación suficiente de lo aconsejado por el dictamen académico de la carrera de Psicología.

Sin perjuicio de estos precedentes (aquí se mencionan los de mayor relevancia), a partir de la sanción de la LES, la CSJN asumió un papel proactivo en el control judicial de las resoluciones universitarias y la definición de los alcances de la noción de autonomía.

Previo a ello, ya en 1991, la Corte Suprema del segundo período democrático argentino sostuvo, como resaltaba la doctrina constitucional clásica sobre la noción de autonomía, lo siguiente:

A diferencia de las provincias, que (...) son las únicas entidades autónomas porque se dictan sus propias normas, las universidades nacionales solo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera, para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines de conformidad con normas que les son impuestas (art. 67 inc. 16 de la Constitución Nacional) de modo que la expresión “autonomía universitaria” –expresión no receptada en el régimen vigente– debe ser entendida no en sentido técnico, sino como un propósito compartido de que en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y la cultura, alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes a las que deben acatamiento. En síntesis, la denominada autonomía universitaria no impide que otros órganos controlen la legitimidad de sus actos ya que las decisiones universitarias no escapan al ámbito de la aplicación de las leyes de la Nación ni confieren privilegios a los integrantes de sus claustros (CSJN, Fallos 314:570, 1991).⁵

Fundamentó la posibilidad de control del PEN en cuanto la CN se refiere al presidente como “jefe supremo

⁴ Para la elaboración de este acápite, se tuvo especialmente en cuenta la jurisprudencia analizada y las conclusiones expuestas en Clérico, Scioscioli y Cardinaux (s.f.). Ver, asimismo, Clérico, Scioscioli y Cardinaux (2015).

⁵ CSJN, Fallos 314:570, 1991, “Universidad de Buenos Aires c. Estado Nacional”, mayoría de Levene (h), Cavagna Martínez, Barra, Moliné O’Connor, Nazareno, Belluscio y Petracchi (estos últimos, por votos concurrentes).

de la Nación”, a cargo de la administración general del país, lo que incluye la administración de las entidades autárquicas. Esta doctrina llevó a la concepción de las entidades universitarias como integrantes de la administración descentralizada del Estado Nacional, es decir, bajo la óptica del Poder Ejecutivo y su control.

La disidencia del ministro Fayt, en cambio, sostuvo que la noción de autonomía universitaria no solo implica la libertad académica y de cátedra sino la posibilidad de redactar sus propios estatutos, determinar el modo en que se gobernarán, designar el claustro docente y personal administrativo y sus autoridades “al margen de la administración de la que es jefe el Presidente”.

Sin embargo, con la sanción de la LES, la Corte fue llamada a expedirse sobre la constitucionalidad de la regulación de su art. 50, a la luz del reformado y ya citado art. 75 inc. 19 CN⁶ y, en especial, de las facultades del Poder Legislativo de determinar cuestiones propias del régimen de admisión. En el caso “Monges” (Fallos 319:3148, 1996), la Corte reconoció la constitucionalidad de dicha norma y puso un fuerte límite a la autonomía universitaria al señalar:

La potestad normativa de las universidades, plasmada en sus estatutos debe tener como límite la ley universitaria dictada por el Congreso y adecuarse a ella, lo cual deriva de su carácter autónomo, que no significa un poder originario o preexistente, ya que las decisiones adoptadas en el ámbito universitario no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación ni confieren privilegios a los integrantes de sus claustros.

Asimismo, no solo refirió a la sujeción a las leyes dictadas para regular la vida universitaria, sino además, sostuvo que las instituciones no son ajenas al control judicial, sin referir, como lo hizo con su histórica doctrina, al control de la razonabilidad de sus disposiciones o, lo que es lo mismo, la arbitrariedad manifiesta (concepción que podemos llamar de un control judicial limitado, frente a la segunda doctrina de la CSJN sentada en “Monges” al propugnar un

⁶ El por entonces art. 50 señalaba que “cada institución dictará normas sobre regularidad en los estudios, que establezcan el rendimiento académico mínimo exigible, debiendo preverse que los alumnos aprueben por lo menos dos (2) materias por año, salvo cuando el plan de estudios prevea menos de cuatro (4) asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una (1) como mínimo”. Luego, con la reforma de la Ley 27.204, dispone que “cada institución universitaria nacional dictará normas sobre regularidad en los estudios que establezcan las condiciones académicas exigibles”.

“control amplio”).⁷ Señaló también que la noción de autonomía universitaria no era sino una consecuencia de la delegación legislativa que, como tal, no solo podía ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino que debía, además, someterse a los límites y condiciones impuestas por este (cons. 8°).⁸

Como ya se dijo, el art. 34 de la LES –en cuanto al deber de comunicar los estatutos y sus modificaciones al Ministerio de Educación a efectos de “verificar su adecuación a la presente ley”– suscitó diversos conflictos (que persisten hasta la actualidad). La Corte Suprema sostuvo su constitucionalidad en el caso “Universidad de Luján” (entre otras normas vinculadas al art. 34) y señaló:

(...) La autonomía no implica una facultad absoluta, de manera tal que constituya un obstáculo insuperable para el ejercicio de las facultades que la Constitución le confiere al Congreso (...). El Congreso está obligado a definir el modelo institucional de la universidad estatal de manera de garantizar determinados principios constitucionales y consagrados en los tratados internacionales, [enfaticando en el control judicial amplio, incluida] la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad (CSJN, Fallos 322: 842, 1999).

⁷ La disidencia de los ministros Fayt y Bossert reconoció la incompatibilidad del art. 50 de la LES con el art. 75 inc. 19 CN y señaló que “El texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las Universidades Nacionales, atribución que este había materialmente delegado con la sanción de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria. Luego de la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante –y por su naturaleza transitoria– sino de una verdadera asignación de competencias en favor de las Universidades”.

⁸ Resulta interesante el voto concurrente del ministro Vázquez, quien votó por la constitucionalidad del art. 50 de la LES, al señalar: “Desde otro punto de vista, la autonomía universitaria traduce una idea de indefinidos contornos, como un instrumento de defensa de la institución universitaria frente a los poderes políticos. Este último concepto hace que se tienda a una universidad como una organización independiente, con personalidad jurídica propia y pueda expresarse en una capacidad de autoorganización y de autodecisión. Resulta claro que el objetivo final –ya expresado– de asegurar la condición crítica de la universidad resulta favorecido si no se la concibe como una simple dependencia de una organización más general. Es aquí donde se suscitan las divergencias, en cuanto se intenta precisar los elementos básicos ya aludidos, el sustrato real de esa independencia y el contenido material de sus atribuciones regulativas. Sin embargo, la autonomía de la universidad no implica su aislamiento respecto del entramado institucional; está inmersa en el universo de las instituciones públicas, es afectada por aquellas y debe responder a los contralores institucionales, propios del Estado de Derecho”.

Sobre este punto, la Corte volvió a ratificar la constitucionalidad de las normas al señalar:

(...) la actuación del ministerio no importa una subordinación de las universidades al poder administrador, sino de cooperación y de apoyo para la ejecución de funciones esenciales y formulación de políticas generales en materia universitaria (Fallos 322:919, 1999, entre muchos otros).

Superada esa etapa inicial, y adentrada la primera década de 2000, la Corte tuvo sucesivas intervenciones en materia de impugnaciones por concursos docentes, en las que destacó su doctrina referida a que:

(...) la designación de profesores universitarios, como así también los procedimientos arbitrados para la selección del cuerpo docente no admiten, en principio, revisión judicial, por tratarse de cuestiones propias de las autoridades que tienen a su cargo el gobierno de la universidad, salvo en aquellos casos en que los actos administrativos impugnados estén afectados de arbitrariedad manifiesta (cfr. “Justiniano María F”; rto: 20/2/2007).

Puede observarse, entonces, la convivencia del doble discurso sobre el control judicial: uno referido al control de la selección del cuerpo docente y de las autoridades o integrantes de la universidad, en el que se mantenía el control judicial limitado a la arbitrariedad –que devenía del caso “Masor”–, o el control judicial amplio –del caso “Monges”– para los supuestos de análisis de compatibilidad constitucional de las normas de la LES y, en especial, para la revisión de los estatutos por parte del PEN.

En otro precedente de sumo interés, la Corte se abocó a analizar la legitimidad procesal de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la competencia para regular las condiciones de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes, según correspondiera a la Facultad o al Consejo Superior (cfr. Fallos 331:2257, 2008). Con remisión al dictamen del PGN, se sostuvo que la unidad académica es un centro de imputación de determinadas competencias, entre las cuales se reconoció en forma expresa aquellas relativas al establecimiento de su régimen de admisión y promoción de estudiantes (art. 50 LES), por lo que tiene legitimidad para ejercer acciones judiciales por su cuenta ante los actos dictados por el Consejo Superior, ya que vedarle la posibilidad importaría desconocer herramientas para resguardar su competencia.

En esa ocasión, la Corte se remitió a su posición en Fallos 319:3148 y 321:1799, al señalar que el art. 50 de la LES implicó una delegación por parte del legislador del ejercicio de sus competencias para fijar planes de admisión que garanticen la capacidad de los aspirantes en las facultades respectivas, delegación que no desconoce sino que afirma la autonomía universitaria, ya que resulta más adecuado que, ante gran cantidad de estudiantes, sean las unidades académicas las que delimiten ese régimen.

Con anterioridad, la misma UNLP concurrió a la Corte Suprema cuestionando la constitucionalidad de la LES ante las observaciones del Ministerio de Cultura y Educación a las normas de su estatuto. En esa ocasión, en Fallos 331:1123, el máximo tribunal federal rechazó los cuestionamientos sobre los mecanismos de sanción de la LES (en especial, su veto parcial) y, al analizar los antecedentes de la Convencional Constituyente, sostuvo:

(...) la autonomía universitaria está fuertemente ligada a los objetivos y fines que la institución cumple en el desarrollo de la sociedad, cuyo nivel máximo se encuentra en el ejercicio de la libertad académica en el proceso de enseñar y aprender. En tal sentido, la autonomía y la autarquía –en tanto independencia en la administración y gestión financiera, traducida en la capacidad para manejar los fondos propios– deben posibilitar que la universidad represente una institución básica de la República. Al mismo tiempo integra la trama institucional, pertenece al sistema educativo nacional y, por lo tanto, está inmersa en el universo de las instituciones públicas.

Pero sostuvo que:

(...) los principios de autonomía y autarquía consagrados en el art. 75, inc. 19, si bien constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado, no importan desvincular a las universidades de la potestad del Congreso a sancionar leyes de organización y de base de la educación con sujeción a una serie de presupuestos, principios y objetivos que deben ser interpretados armónicamente, no solo para juzgar el alcance de la facultad reglamentaria en la materia sino también, en el caso de las universidades, para compatibilizar el principio de autonomía con el resto de los principios que enuncia la norma y con la facultad reglamentaria del Congreso de la Nación.

Ante ello, la Corte sentó una nueva doctrina al señalar que deben extremarse los recaudos para efectuar una interpretación que, resguardando el

mandato constituyente, lo compatibilice con la norma constitucional aplicable al caso concreto, y que:

(...) en atención al principio de autonomía universitaria consagrado con jerarquía constitucional, corresponde hacer extensivo tal criterio de interpretación cuando se alega una eventual confrontación entre la ley y un estatuto universitario.⁹

En un precedente posterior del año 2016 (Fallos 339:115), al discutirse las observaciones formuladas por el Ministerio de Educación sobre el Estatuto reformado de la UNLP en cuanto contempló la conformación del padrón de graduado y su representación en el cogobierno con la participación de ayudantes diplomados, la CSJN analizó la compatibilidad constitucional del art. 53 inc. d de la LES¹⁰ con el art. 75 inc. 19 CN y concluyó lo siguiente:

(...) corresponde recordar que la atribución de definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades corresponde a las instituciones universitarias por mandato de la Constitución Nacional como atributos inescindibles de su autonomía (art. 75, inc. 19). En efecto, así lo dispone expresamente la propia Ley de Educación Superior (art. 29, inc. b) [y, además, agregó que] (...) resulta razonable interpretar que el legislador, en el transcripto art. 53 de la ley, se ha limitado a establecer determinados presupuestos que deberán asegurar los estatutos de cada universidad, ya que es justamente la norma estatutaria la encargada de determinar la integración de sus órganos colegiados de gobierno. Entre dichos presupuestos se encuentra el que dispone que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria (inc. d).

⁹ Entre diversos aspectos tratados, sostuvo que el mencionado art. 50 de la LES "(...) es una norma abierta que encuentra su razón de ser en el principio constitucional de autonomía universitaria, una interpretación razonable supedita el alcance del art. 55 de la norma legal citada –condiciones de regularidad de los estudiantes para elegir sus representantes– a lo que disponga cada facultad respecto de sus planes de estudio, sin perjuicio de la atribución de la Universidad Nacional de La Plata a establecer en su estatuto que a los efectos de la integración de los padrones y de la votación estudiantil corresponde establecer el requisito de aprobación como mínimo de una materia para los estudiantes de primer año, criterio de ponderación que no contradice los términos generales de la ley".

¹⁰ Señalaba que "(l)os órganos colegiados de gobierno estarán integrados de acuerdo a lo que determinen los estatutos de cada universidad, los que deberán asegurar: (...) d) Que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria".

Finalmente, terminó por señalar que la ley solo expone los límites de dicha representación, por lo que correspondía hacer lugar al recurso de la Universidad, determinando la improcedencia de las observaciones efectuadas por el Ministerio.

Más recientemente en el tiempo, la Corte volvió a expedirse sobre la autonomía universitaria con remisión a los fundamentos del PGN,¹¹ haciendo lugar al recurso extraordinario interpuesto por el PEN sobre observaciones formuladas a la modificación del Estatuto universitario de la Universidad Nacional de Jujuy. En lo sustancial, la CSJN indicó que la competencia revisora del PEN sobre el Estatuto de una entidad o sus modificaciones no puede cercenarse por la ausencia de observaciones anteriores del Ministerio, descartando cualquier solución que implique establecer "criterios pétreos en la interpretación y aplicación de la Ley 24.521".

En cuanto al análisis del art. 46 inc. b de la LES relativo a la designación de docentes, la Corte recordó su jurisprudencia al rememorar lo siguiente:

(...) como regla y a fin de asegurar la excelencia académica, el acceso a la carrera docente se realiza por concurso con la intervención de jurados que garanticen la mayor imparcialidad y el máximo rigor académico (...) mientras que las designaciones temporales con carácter interino solo pueden realizarse de modo excepcional y bajo ciertas condiciones.¹²

Sin embargo, rechazó los agravios del impugnante en orden a cuestionamientos sobre la regulación del régimen electoral, al recordar que la atribución de definir los órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades corresponde a las instituciones universitarias por mandato constitucional como atributos inescindibles de su autonomía (cfr. art. 75 inc. 19 CN), señalando que el art. 53 de la LES¹³ se

¹¹ CSJN, "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", causa FSA 6899/2016/CS1, rta: 22/8/2019.

¹² Con cita de Fallos: 322:919 y de la sentencia del 27/11/2014 en E.178.L.XLVIII, "Estado Nacional s/ observación Estatuto de la Universidad Nacional de Río Cuarto".

¹³ En el art. 53 se lee: "Los órganos colegiados de gobierno estarán integrados de acuerdo a lo que determinen los estatutos de cada universidad, los que deberán asegurar: a) Que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50 %) de la totalidad de sus miembros; b) Que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento (30 %) del total de asignaturas de la carrera que cursan; c) Que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance

limitó a establecer presupuestos que deberán asegurar los estatutos universitarios.

A modo de reflexión

Desde la reforma constitucional de 1994, el principio de autonomía universitaria adquirió rango constitucional (cfr. art. 75 inc. 19 CN). El repaso por la historia política de la universidad permitió observar que, desde la reforma universitaria de 1918, la lucha por la autonomía se expresó en un conjunto de ejes vinculados, en lo esencial, al cogobierno universitario, ausencia de injerencias externas de los poderes del Estado, libertad de cátedra y de contenidos, libre designación de autoridades y docentes, así como el dictado de sus propias normas y la consagración de la autarquía financiera.

La sanción de la LES significó la reglamentación del Poder Legislativo del principio constitucional antes mencionado, por mandato expreso de la Constitución Nacional para legislar en esa materia. En este orden de ideas, mediante la regulación propiciada por el Congreso, el Poder Ejecutivo tuvo una amplia intervención en la vida académica a partir del control y verificación del contenido de los estatutos universitarios y sus modificaciones, mediante su autoridad de aplicación: el Ministerio de Educación.

Ahora bien, el rol del Poder Judicial tuvo un cambio sustancial a partir de la función otorgada a las Cámara de Apelaciones competentes por medio del art. 34 de la LES, a la vez que la doctrina de la Corte Suprema de Justicia no fue ajena a los conflictos planteados entre las entidades universitarias –consideradas, por mandato constitucional, entes autónomos– y el Poder Ejecutivo.

De este modo, debemos recordar que la CSJN tenía una doctrina clásica, sentada desde el caso “Bergés” y luego delineada en el caso “Masor”, vinculada al control de las disposiciones y regulaciones de la vida universitaria solo en cuestiones de irrazonabilidad o arbitrariedad manifiesta –lo que puede denominarse como “control estricto limitado”–, mediante una regla general de no intromisión. Si bien esa doctrina

se mantuvo para algunos supuestos temáticos particulares, como la selección del cuerpo docente o la designación de autoridades académicas (lo que puede observarse con precisión en el reciente precedente vinculado a la Universidad Nacional de Jujuy, con la nueva integración del máximo Tribunal), la regulación de la LES permitió la elaboración de una doctrina de “control amplio”, e incluso –en ocasiones– abstracto, de las normas estatutarias de las universidades, así como diferentes actos o disposiciones, alegando el análisis de la compatibilidad de dichas normas o resoluciones a la luz de la LES –mediante la regulación del Poder Legislativo Nacional con base en el mandato constitucional del art. 75 inc. 19 CN–, iniciado en el caso “Monges”.

En definitiva, la noción de autonomía universitaria y lo que ella implica no resultan fácil de significar. Si bien existe un innegable principio constitucional que custodia la autorregulación de las instituciones universitarias, no es sinónimo de ausencia de controles externos. Por un lado, su regulación marco fue propiciada por una ley del Poder Legislativo Nacional en función colegiferante con el PEN; asimismo, se le reconoció a la administración pública, en particular a la cartera ministerial de educación, ciertos controles sobre la vida universitaria, tal como la formulación de observaciones a los estatutos de las universidades o sus modificaciones (cfr. art. 34 de la LES). Este último punto también ha dispensado la actuación de diversos operadores jurisdiccionales, y de la Corte Suprema en particular, que ha efectuado un control más o menos amplio en función de la temática abordada en la controversia o causa.

El punto neurálgico, a nuestro entender, transitará por discernir qué materias son exclusivas de un control judicial estricto con base en la irrazonabilidad de las disposiciones por manifiesta arbitrariedad (en aplicación de la doctrina del caso “Masor”), o propias de un control judicial amplio (propias de la doctrina sentada en “Monges”), en el que se analice la compatibilidad constitucional con disposiciones concretas de la LES, mediante la aplicación del principio de sujeción a la ley y la afirmación de que la autonomía universitaria no implica un poder originario o preexistente, ajeno al control de los poderes políticos y la final solución de la controversia con intervención de la órbita jurisdiccional.

A modo de conclusión, pareciera que, en años recientes, la Corte ha propiciado un amplio control

que determine cada institución; d) Que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria. Los decanos o autoridades docentes equivalentes serán miembros natos del Consejo Superior u órgano que cumpla similares funciones. Podrá extenderse la misma consideración a los directores de carrera de carácter electivo que integren los cuerpos académicos, en las instituciones que por su estructura organizativa prevean dichos cargos”.

jurisdiccional sobre diversas materias, pero señalando como premisa que aquello atinente al régimen electoral y la designación de autoridades, así como el nombramiento del cuerpo docente (que no es ajeno al control judicial en su totalidad), forma parte de un ámbito de facultades privativas o excluyentes, inmersas en el principio constitucional de autonomía, y ajeno al contralor amplio de los jueces; sin perjuicio, claro está, de la denominada arbitrariedad manifiesta, aspecto que deja latente la posibilidad de ingresar a su contralor.

Sin embargo, a mi modo de ver, la consagración de la idea de autonomía como verdadera ausencia de

injerencias externas (lo cual no se traduce en ausencia absoluta de control), debe tender a evitar ampliar ese contralor y propiciar su limitación únicamente a supuestos en los que exista una contradicción latente con un precepto de naturaleza constitucional o convencional (tal como lo señaló la Corte en el precedente “Bruera”), que implique la exclusión, lesión, afectación o desconocimiento de un derecho subjetivo, más allá, claro está, de discusiones de cuestiones netamente administrativas sobre ciertos requisitos de acreditación y regularidad, propias de otras instancias de mérito de las causas.

Bibliografía

- Clérico, L., Scioscioli, S. y Cardinaux, N. (s.f.) “La judicialización del conflicto en materia universitaria y el rol de la Corte Suprema: entre la moderación y la intervención judicial en materia de autonomía”. Ponencia disponible en http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog_nivel_3/81/archivos/cardinaux_cerico_scioscioli_05.pdf.
- Clérico, L., Scioscioli, S. y Cardinaux, N. (2015) “Los contornos de la autonomía universitaria delineados por los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, en *La autonomía Universitaria: definiciones normativas y jurisprudenciales en clase histórica y actual*. Buenos Aires, La Ley, disponible en <https://ri.conicet.gov.ar/>.
- Gordon, A. (2008) “Tensiones entre Ilustración y modernización en la Universidad de Buenos Aires: reformismo y desarrollismo entre 1955 y 1966”, en Naishtat, F. y Alfonson, P. (editores), Unzúe, M. (coordinador), *Genealogías de la universidad contemporánea*. Buenos Aires, Biblos.
- Kandel, V. (2008) “La idea de formación en el movimiento reformista de 1918”, en Naishtat, F. y Alfonson, P. (editores), Unzúe, M. (coordinador), *Genealogías de la universidad contemporánea*. Buenos Aires, Biblos.
- Perel, P., Raíces, E. y Perel, M. (2006) *Universidad y dictadura. Derecho, entre la liberación y el orden (1973/83)*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Rovelli, L. I. (2008) “La impronta modernizadora y los sedimentos de la Ilustración. Un estudio del conflicto de proyectos en la Universidad de Buenos Aires durante los años 80 y 90”, en Naishtat, F. y Alfonson, P. (editores), Unzúe, M. (coordinador), *Genealogías de la universidad contemporánea*. Buenos Aires, Biblos.
- Tomasini, M. (1961) “La autonomía universitaria”, en *Lecciones y Ensayos*, No. 21-22. Buenos Aires, Departamento de publicaciones de la Facultad de Derecho, UBA.

APUNTES SOBRE LA AUTONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA PARA DESIGNAR SUS AUTORIDADES



María Patricia Porras Mendoza

Abogada (Universidad de Cartagena), Máster en Economía de los Servicios (Universidad Autónoma de Madrid, UAM), Magíster en Derecho (Universidad Externado de Colombia), especialista en Derecho Público y en Servicios Públicos Domiciliarios (Universidad Externado de Colombia) y en docencia e investigación universitaria (Universidad Sergio Arboleda). Doctoranda en Ciencias de la Educación. Jefa del Departamento de Derecho Procesal y profesora asociada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena; tutora del semillero de investigación Construyendo el derecho y el revés, adscrito al Grupo de Investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena.

mporrasm@unicartagena.edu.co

RESUMEN

El alcance de la garantía constitucional de la que gozan las instituciones de educación superior siempre ha sido de gran interés para la comunidad académica. En este artículo, brevemente, se realiza una aproximación a algunas de las más relevantes decisiones de la Corte Constitucional de Colombia por las que se delimita esta figura para, luego, hacer una referencia puntual sobre la forma de designar a las autoridades en la Universidad de Cartagena, como ejercicio de su autonomía universitaria y algunos precedentes jurisprudenciales relacionados con procesos de elección de autoridades llevados a cabo en este centro educativo.

Palabras clave: autonomía universitaria, autoridades universitarias, estatutos, elecciones universitarias.

ABSTRACT

The scope of the constitutional guarantee enjoyed by higher education institutions has always been of great interest to the academic community. In this article, briefly, an approximation is made to the most relevant decisions of the Constitutional Court of Colombia by which this figure is delimited, and then, to make a specific reference on the way to designate the authorities in the University of Cartagena, as an exercise of its university autonomy and some jurisprudential precedents related to processes of election of authorities carried out in that educational center.

Keywords: university autonomy, university authorities, statutes, university elections.

La autonomía universitaria en Colombia

El principio general de la autonomía universitaria en Colombia está consagrado en el art. 69 de la Constitución Política, que “garantiza la autonomía universitaria” pero sin definirla, sino limitándose a enunciar que “las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley” (Const. 1991, Art.67).

Podría decirse que el primer antecedente, el que inicia el estudio de la figura, es la sentencia T-492 de 1992 de la Corte Constitucional, que la explica como “una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley”. Por ello, gozan de libertad para determinar sus estatutos, definir su régimen interno, estatuir mecanismos de elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, señalar reglas de selección y nominación de profesores, establecer sus programas académicos, aprobar y manejar su presupuesto y fijar sus planes de estudio.

Luego, en 1993, se dictan dos sentencias relevantes para el entendimiento de la autonomía universitaria. Por un lado, y desde un punto de vista negativo, la sentencia T-425 de 1993, indica que “no consiste en la autorregulación absoluta de los centros de enseñanza superior, hasta el punto de desconocer el contenido esencial del derecho fundamental a la educación”, pues este encausa su libertad de acción como “servicio público que tiene una función social”. Por otro lado, la sentencia T-123 de 1993 que define la autonomía universitaria como “un principio pedagógico universal que permite que cada institución tenga su propia ley estatutaria y que se rija conforme a ella, de manera que proclame su singularidad en el entorno, mientras no vulnere el orden jurídico”. Este es un importante reconocimiento a la autonomía como instrumento para adoptar la identidad y particularidades individuales que diferencian a cada institución de educación superior.

Sin embargo, es la sentencia hito T-310 de 1999 la que la reconoce “como una garantía institucional que busca preservar la libertad académica y el pluralismo ideológico, en los cuales se fundamenta nuestro Estado Social de Derecho” dada su íntima relación con los derechos subjetivos que desarrollan, por una parte, las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje e investigación y, por otra, los derechos a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y a escoger libremente profesión u oficio, razón por la cual “en algunas

circunstancias puede ser vista como una garantía y en otras como un ‘derecho limitado y complejo’”.¹

Esta sentencia recopila la producción jurisprudencial de la Corte Constitucional frente a la autonomía universitaria, lo cual le permite unificar la postura y establecer “subreglas principales”² para interpretar el alcance de esta garantía institucional. Resulta esencial entenderla como garantía y no como derecho subjetivo, porque se trata de una “forma de protección específica de las universidades, que se concreta en un conjunto de atribuciones, facultades y libertades y que tiene una seria incidencia en la eficacia de diversos derechos fundamentales, pero que no se encuentra por encima de estos”, es decir, no tiene los alcances propios de un derecho subjetivo como antes se interpretaba. Esta decisión, vigente hasta el momento, permitió entender mejor los límites legítimos de los reglamentos universitarios.

Expuesto el concepto de autonomía universitaria, a continuación, se explicará el proceso de elección de dignatarios de la Universidad de Cartagena, regulado en su estatuto interno como desarrollo del “derecho a darse y modificar sus estatutos [y de] designar sus autoridades académicas y administrativas” bajo el entendido de que ello determina el campo de acción de las universidades, en la “búsqueda de la verdad, el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra y del aprendizaje”, como lo disponen los arts. 28, 29 y 30 de la Ley 30 de educación superior del año 1992.

¹ Véanse al respecto, las sentencias T-574 de 1993, T-237 y T-515 de 1995, entre otras.

² La discrecionalidad universitaria no es absoluta, la limita el orden público, el interés general y el bien común (sentencias T-492 de 1992 y T-649 de 1998), pero también pueden limitarla la ley (sentencias T-02 de 1994, C-299 de 1994, C-06 de 1996 y C-053 de 1998) y la inspección y vigilancia que ejerce el Estado en la educación (sentencia C-194 de 1994, C-547 de 1994, C-420 de 1995). En ejercicio de su autonomía y del pluralismo ideológico, las universidades tienen libertad para determinar sus estatutos (sentencias T-123 de 1993, T-172 de 1993, T-506 de 1993, T-515 de 1995), los cuales son obligatorios para toda la comunidad universitaria dado que concretan su libertad académica, administrativa y económica (sentencia C-547 de 1994 y T-237 de 1995); por ello, la autonomía debe entenderse como un derecho complejo que involucra otros derechos de las personas y como una garantía para el funcionamiento adecuado de la universidad (sentencias T-574 de 1993 y T-513 de 1997); que incluye criterios de selección de los estudiantes (sentencias T-187 de 1993, T-02 de 1994, T-286 de 1995, T-774 de 1998, T-798 de 1998 y T-019 de 1999), criterios para determinar las calificaciones mínimas (sentencia T-061 de 1995, T-515 de 1995 y T-196 de 1996) y criterios para imponer sanciones académicas (sentencia T-237 de 1995, T-184 de 1996). Reiterado y ampliado en sentencias T-933 de 2005 y T-689 de 2009.

La elección de las autoridades de la Universidad de Cartagena

La Corte Constitucional en la sentencia SU261-21, que reitera lo dicho en la sentencia SU115-19, se refirió nuevamente al tema del gobierno universitario y el desarrollo de la autonomía en el marco de la democracia participativa, y manifestó que el “autogobierno (para gestionar, administrar y autoverificar) se concreta en los estatutos de la universidad. Estos recogen los mecanismos diseñados para la toma de decisiones sobre la comunidad universitaria o sobre cualquiera de sus miembros, como expresión de voluntad universitaria”.

En lo que atañe al régimen particular de las universidades públicas, la Corte reconoce que tienen condiciones especiales de organización y elección de directivos, personal docente y administrativo, a cargo del Consejo Superior, el Consejo Académico y del rector, quienes, además de representar al Estado y a la comunidad académica, deben garantizar en los “escenarios decisionales, la efectividad de los derechos políticos” derivados del principio de participación democrática, de modo que las designaciones dependan enteramente de las reglas previstas en los estatutos correspondientes (Ley 30 de 1992, art. 57, inciso 3, modificado por el art. 1° de la Ley 647 de 2001, arts. 61 y 62).

En el caso de la Universidad de Cartagena, el Estatuto General vigente fue expedido por el Consejo Superior mediante el Acuerdo 40 del 5 de diciembre de 1996, en el que se la reconoce como institución de educación superior, autónoma, creada por decreto del 6 de octubre de 1827, expedido por el Libertador Simón Bolívar, adscrita al Ministerio de Educación.

Dicho Estatuto, conjuntamente con los Acuerdos 04 de 2002, 07 de 2005, 10 de 2005, 02 de 2006 y 07 de 2022, reglamenta el proceso de designación del rector, decanos, directores de programa y representantes de los docentes y estudiantes ante el Consejo Superior, Consejo Académico y Consejo de Facultad a través de un proceso de consulta interna en el que pueden participar docentes, estudiantes y empleados administrativos activos,³ según la autoridad que se deba elegir.

³ Es docente o administrativo activo quien esté ejerciendo directamente sus funciones y no se encuentre en licencia o comisión; los docentes de cátedra y/o ocasionales que tengan más de dos años ininterrumpidos en la Universidad. Es estudiante activo quien se encuentre matriculado académica y financieramente por el respectivo periodo lectivo vigente

Por ello, es primordial conocer que el gobierno de la Universidad de Cartagena corresponde al Consejo Superior, al Consejo Académico y al Rector. El Consejo Superior es el máximo órgano de gobierno y dirección, y está integrado por el gobernador del Departamento de Bolívar y el ministro de Educación Nacional o sus delegados, un delegado del presidente de la República con nexos con el sector universitario, un representante de las directivas académicas (un decano escogido por el Consejo Académico), de los docentes (elección directa), de los egresados, del sector productivo y de los exrectores (de entre su propio seno, conforme su reglamentación) y un representante de los estudiantes (elección directa por dos años).

Por su parte, el Consejo Académico es la máxima autoridad académica (Consejo Superior, Acuerdo 40, Art. 27, 1996). y se encuentra integrado por el rector, los vicerrectores académicos (hoy, de Docencia) y administrativos, los decanos de todas las facultades, un representante de los directores de programas (designado entre sus pares) y un representante de los docentes y de los estudiantes (elección directa por dos años).

El rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la Universidad de Cartagena. El Consejo Superior debe designarlo entre aquellos candidatos (Consejo Superior, Acuerdo 40, Arts. 24, 35 y ss., 1996)⁴ que obtengan un porcentaje igual o superior al 30% en el proceso electoral⁵ en el que participan docentes, estudiantes y administrativos activos. En este proceso es obligatorio que sufrague, por lo menos, el 50% del censo potencial, y se considera un voto ponderado que se calcula según la relación con el estamento docente y el porcentaje del censo electoral de la siguiente manera (Consejo

y los estudiantes de los posgrados propios de la Universidad (no, por convenio), que se realicen en la ciudad de Cartagena; administrativos de planta no vinculados por contrato, excepto trabajadores oficiales.

⁴ Requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de 35 años, título universitario, 10 años de vinculación con la Universidad de Cartagena y ser o haber sido, por lo menos, profesor asociado, y tener tres años de experiencia en cargos administrativos.

⁵ Art. 2, Acuerdo 07 de 2005, del Consejo Superior, que modifica los Acuerdos 40 de 1996 y 04 de 2002 “por medio del cual se reglamenta el proceso de consulta para la designación de los cargos de: rector, decanos de las facultades y directores de programas de la Universidad de Cartagena”.

Superior, Acuerdo 04, Art. 31, 2002): profesores: relación 1:1 y porcentaje del 50%; estudiantes: relación 10:1 (los votos de 10 estudiantes equivalen al voto de un docente) y porcentaje del 40%; administrativos: relación 1:1 (un administrativo equivale a un docente) y porcentaje del 10%.

También corresponde al Consejo Superior remover al rector por revocatoria del mandato aprobada por las 2/3 partes de sus miembros en pleno o por consulta interna con una aprobación del 80% de los sufragantes efectivos, en la que se considera el mismo voto ponderado aplicable a su elección. Lo mismo sucede por cualquiera de las demás causales de ley o reglamento relacionadas con situaciones administrativas (como pensión, renuncia, muerte, entre otras) o disciplinarias (suspensión o destitución).

La designación de decanos⁶ y directores de programa⁷ está a cargo del rector, a partir de una lista conformada por aquellos candidatos que obtuvieron más del 30% de los votos de profesores y estudiantes en la consulta interna (con una participación de, al menos, el 50% de cada estamento). Esta elección se realiza también mediante voto ponderado, en el cual la proporción del voto estudiantil con respecto al voto de los profesores del programa se determina con el cociente resultante de dividir el número de estudiantes de pregrado y postgrado por el número de profesores.

⁶ Actualmente, hay 10 facultades: Derecho y Ciencias Políticas, Ciencias Humanas, Ciencias Sociales y Educación, Ciencias Económicas, Ingeniería, Medicina, Odontología, Enfermería, Ciencias Farmacéuticas y Ciencias Exactas y Naturales (Art. 55 y ss., *ibidem*). Los decanos son los representantes del rector en cada facultad y tienen a su cargo los asuntos académicos y administrativos. Para ser decano es preciso tener un título universitario, cinco años de experiencia docente universitaria y tres años de experiencia administrativa; además, debe ser, al menos, profesor asociado.

⁷ Actualmente, son 22 Programas: Ingeniería civil, Ingeniería de Alimentos, Ingeniería Química, Ingeniería de Sistemas, Operación de Procesos Petroquímicos, Administración de Empresas, Administración Industrial, Contaduría Pública, Economía, Matemática, Biología, Química, Técnica Profesional en Procesos Metrológicos, Historia, Filosofía, Lingüística y Literatura, Profesional en Lenguas Extranjeras, Trabajo Social, Comunicación Social, Licenciatura en Educación Infantil, Licenciatura en Educación con énfasis en Ciencias Sociales y Ambientales, y Química Farmacéutica. Según el Art. 60, Acuerdo 40 de 1996: "Los directores de programa son la autoridad ejecutora de la estructura curricular de su dependencia, de las políticas, planes y proyectos de la facultad y la universidad en general. En lo administrativo, trabajan mancomunadamente con el decano de la facultad a la cual pertenezcan". Requiere título universitario igual al del programa, ser, al menos, profesor asistente y acreditar, por lo menos, un año de experiencia en cargos académico-administrativos.

Es importante destacar que el Acuerdo 07 de 2005 del Consejo Superior, por una parte, unificó en cuatro años el período del rector, decanos, directores de programa, representantes docentes ante el Consejo Superior y el Consejo Académico, representantes de egresados, exrectores y directivas académicas. Además, por otra parte, unificó los procesos de consultas en una misma jornada electoral, que se debe realizar los últimos jueves y sábado del mes de abril, para los programas presenciales y a distancia, respectivamente, previa resolución de la Rectoría que convoca y establece el inicio del calendario electoral, por lo menos, 30 días antes del 30 de abril. Ello se debe a que el estatuto ordena la designación del rector a más tardar ese día y dentro de los ocho días siguientes a la realización de la consulta, e indica que debe posesionarse el 5 de junio siguiente. Ocho días después de esa fecha y una vez ratificados por el Consejo Superior, se posesionarán decanos y directores de programas.

También es relevante destacar que el proceso de consulta establece diferentes etapas para cumplir con la divulgación de la convocatoria, inscripciones, publicación de los aspirantes inscritos, publicación de los aspirantes que reúnen los requisitos estatutarios, impugnaciones, resolución de impugnaciones, divulgación de las propuestas de los candidatos en los canales oficiales de la universidad, foros programáticos ante la comunidad académica donde los aspirantes inscritos expondrán sus programas de trabajo y sus puntos de vista, jornada de votación directa, personal y secreta, escrutinios, publicación de resultados electorales y designación. Este proceso electoral se lleva a cabo sin suspender las actividades académicas y administrativas, y durante su desarrollo no se permite el uso publicitario de afiches, carteles murales, aerosoles, ni la expresión de consignas, parlantes y perifoneo, o el uso de agrupaciones musicales, mítines y coros, dentro y fuera de la universidad, relativos a los aspirantes y sus propuestas.

Por último, es preciso agregar que hay una Junta General Escrutadora para la consulta de rector, decanos, directores de programa y representantes docentes al Consejo Superior y Consejo Académico e, igualmente, una Junta Escrutadora presidida por el decano, el jefe del Departamento Académico de la facultad y un docente, quienes realizarán los escrutinios en la elección de representantes

docentes ante el Consejo de Facultad (Consejo Superior, Acuerdo 40, Arts. 62 a 64, 1996). Este órgano tiene la capacidad de decidir en asuntos de carácter académico en cada facultad, asesora al decano en lo administrativo y está compuesto por el decano, quien lo preside, el vicedecano curricular, los directores de programa (elección directa) o tres jefes de departamento (designados por el rector), un representante de los egresados, de los docentes y de los estudiantes (elección directa).

Por último, es menester referirme al proceso de elección de representantes de los estudiantes ante el Consejo Superior, el Consejo Académico, el Comité Central de Admisiones, el Consejo de Bienestar Universitario, los Consejos de Facultades, y de cada curso o grupo académico, todo de conformidad con los Acuerdos 40 de 1996 (Estatuto General), 14 de 2009 (Reglamento Estudiantil), 17 de 2015 (Reglamento de posgrados), 06 de 2017, 08 de 2021 y 02 de 2022, del Consejo Superior.

Esta consulta se realiza durante el primer semestre calendario, cada dos años, a más tardar en el mes de mayo, conforme la reglamentación que para tal efecto debe dictar el rector, y cuenta con un Tribunal de Garantías electorales, acompañado por una Veeduría Externa, de un equipo técnico que audite el correcto desempeño del aplicativo de votación electrónica y una Junta General Escrutadora.

No obstante, la elección de los representantes ante Consejos de Facultad y ante cursos o grupos estará a cargo de cada facultad, en los mismos términos y condiciones establecidos para los demás procesos de elecciones del estamento estudiantil. Una vez conocidos los resultados de los escrutinios, dentro de los ocho días hábiles siguientes, los decanos o directores de programas convocarán a estos representantes con la finalidad de elegir, por mayoría de votos, al presidente y vicepresidente de cada Consejo Estudiantil de facultad y/o de programa.

Antecedentes jurisprudenciales en procesos de elección de autoridades de la Universidad de Cartagena

A continuación, se hará mención a algunas decisiones de la Corte Constitucional relacionadas con el debido proceso administrativo en los procesos de elección de autoridades de la Universidad de Cartagena, como ente universitario autónomo.

- **Sentencia T-151 de 2001.**⁸ Concluyó que mediante acción de tutela no se puede controvertir la legalidad de un acto administrativo de carácter general y abstracto por el cual la Universidad de Cartagena, en ejercicio de su autonomía, dispuso sobre el procedimiento para la elección de su rector, dado que este tipo de actos generales están expresamente exceptuados de la competencia del juez de tutela (art. 6.5 del Decreto 2591 de 1991), salvo la existencia de perjuicio irremediable no demostrado en este caso.
- **Sentencia T-182 de 2001.**⁹ La discusión se dio en torno a la procedencia excepcional del amparo contra los actos de trámite o preparatorios, cuando estos tengan la entidad para conculcar o amenazar los derechos fundamentales de una persona (haciendo procedente la tutela como mecanismo definitivo). Se decidió defender la integridad del debido proceso administrativo de elección del rector ante las irregularidades contenidas en actos de trámite que definieron una cuestión esencial dentro de la actuación, con peso suficiente para alterar el resultado electoral (vicio que se proyecta en la decisión principal de elección), todo lo cual vulneró derechos fundamentales sin que el afectado contara con otra vía de protección judicial efectiva dado esta clase de actos de trámite no son susceptibles de acción contenciosa administrativa.

Dicho lo anterior, se remata este artículo con tres interesantes precedentes proferidos por el Consejo de Estado, relacionados con el acto de elección de autoridades de la Universidad de Cartagena. Los dos primeros, sobre la elección de rectores y, el último, de un decano.

⁸ Se denegó la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por el Estatuto General de la Universidad de Cartagena, que permite al personal docente, estudiantil y administrativo el ejercicio del derecho al voto para elegir rector y no incluye a los pensionados, calidad que ostentaba el demandante. Reiterada en sentencia T-1308/05.

⁹ Se revisó una decisión de la Junta General Escrutadora en el proceso de elección del rector de la Universidad de Cartagena (acto de trámite o preparatorio) que anuló los votos depositados en tres mesas de comicios por considerar que los docentes sufragantes no estaban habilitados para ello. En consecuencia, el demandante no fue designado rector, con lo cual se vulneraron sus derechos al debido proceso administrativo y a elegir o ser elegido.

- **Sentencia del 12 de julio de 2001.**¹⁰ Lo primero a resaltar de este caso es su íntima relación con la sentencia T-182 de 2001 al tratarse de los mismos supuestos fácticos analizados (consulta interna a rector, período 2000-2003). La discusión judicial determinó que “la Junta General Escrutadora violó flagrantemente la regulación establecida por la misma universidad para la designación de rector” en desarrollo de su autonomía, por lo que se violó el debido proceso administrativo. Por ello, se declaró la nulidad de la elección.
- **Sentencia de 7 de septiembre de 2015.**¹¹ Reitera el Consejo de Estado su posición pacífica en relación con el “régimen especial de autonomía, concebido en la Constitución Política de 1991, [el cual implica] entender que las universidades oficiales no solamente serían autónomas, (...) sino que además tendrían un régimen especial de autogobierno y autorregulación”, que se debe a los postulados de la Ley 30 de 1992, entre ellos, el art. 67 que prevé la sujeción de las autoridades universitarias al régimen de “impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades establecidas por la ley y los estatutos”. Ahora bien, en cuanto a la edad de retiro forzoso, se estableció que “las inhabilidades no solamente se identifican por la capacidad invalidante que tienen, sino también porque corresponden a actos o situaciones relativos a la persona” que desempeñará la función pública, por lo que se concluye que “la edad de retiro forzoso no puede calificarse como una inhabilidad ... [sino como] un requisito de validez para ocupar los empleos públicos” (art. 275, Ley 1437 de 2011).

Este requisito no es exigible en este caso, dado que el art. 19 de la Ley 344 de 1996 consagra un régimen especial de aplicación preferente “que permite que continúen en el ejercicio de funciones por 10 años más a quienes tienen la calidad de docentes universitarios, es decir, que la edad de retiro forzoso para ellos se elevó a 75 años”,¹² edad que debía aplicarse al candidato a rector de manera subsidiaria. Esto es así porque, si bien el Estatuto exige haber ejercido o estar ejerciendo el cargo de docente universitario, guarda silencio sobre el límite de edad máxima para ejercer el cargo de rector. Al tener el elegido menos de 75 años, no se declaró la nulidad de la elección.

- **Sentencia de 10 de octubre de 2019.**¹³ La primera precisión importante de la sentencia es que, como “la designación de un decano en dicha universidad requiere de la intervención de la voluntad del rector y además, del Consejo Superior”, debió demandarse el acto de designación y el de ratificación “so pena de presentarse una situación de proposición jurídica incompleta”, con lo cual se está ante un acto administrativo complejo, compuesto por la designación, la ratificación y la publicación del Acta en la cual consta la ratificación. Otro tema, aclara el fallo, es que la prohibición del art. 128 constitucional “constituye una incompatibilidad y no una inhabilidad, por cuanto es una limitación al ejercicio de otro empleo público mientras ya se desempeñe alguno [lo cual] no tiene incidencia en el ámbito electoral, [y] (...), su desconocimiento puede generar una investigación desde el punto de vista disciplinario, pero no consecuencias en materia electoral” a la luz del numeral 5 del art. 275 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, no se declaró la nulidad de la elección.

¹⁰ Consejo de Estado, sentencia del 12 de julio de 2001. Radicación: 13001-23-31-000-2000-0002-01(2545). Nulidad electoral contra el acto de elección del Rector de la Universidad de Cartagena, período 2000-2003, por violación del debido proceso administrativo en el trámite de consulta interna con ocasión a la decisión de la Junta General Escrutadora de anular tres mesas de comicios. De no haberse anulado, solo el demandante hubiera obtenido el 30% necesario para conformar la lista de elegibles. Aunado a ello, no obstante haber obtenido el mayor porcentaje de votos entre los dos aspirantes, no fue designado rector. Se consideraron violados los arts. 35, 38 y 41, Acuerdo 40 de 1996, que consagra la figura del rector y su forma de elección; la Resolución 215 de 2000, que convocó a la consulta interna para elección del rector, y la Resolución 313 de 2000, que reguló el proceso de reclamaciones (causales, oportunidad y trámite).

¹¹ Consejo de Estado, sentencia del 7 de septiembre de 2015, Radicación: 13001-23-33-000-2014-00343-01. Nulidad electoral contra el acto de elección del rector de la Universidad de Cartagena, período 2014-2018, porque el elegido estaba inhabilitado por encontrarse en edad de retiro forzoso (65 años).

¹² La edad de retiro de los docentes universitarios se elevó a 80 años dado que la Ley 1821 de 2016, amplió la regla general, a 70 años (Decreto Ley 2400 de 1960 y el Decreto Reglamentario 1950 de 1973). También están exceptuados de la prohibición de reintegrar al servicio a una persona retirada con derecho a pensión de jubilación, el rector, vicerrector general, vicerrector nacional, vicerrector de sede, secretario general, gerente nacional, directores nacionales y decanos de los entes universitarios autónomos (art. 29, Decreto Ley 2400 de 1968, subrogado por el art. 1º, Decreto Ley 3074 de 1968).

¹³ Consejo de Estado, sentencia del 10 de octubre de 2019. Radicación: 13001-23-33-000-2018-00496-02. Nulidad electoral contra el acto de designación del decano de la Facultad de Medicina, período 2018-2022, por inhabilidad por violación del art. 128 constitucional (prohibición de que concurren dos o más cargos públicos en una misma persona y más de una asignación que provenga del erario).

Bibliografía

- Constitución Política de Colombia, 1991, artículos 67 y 69.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-492 de 1992.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-425 de 1993.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-123 de 1993.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-310 de 1999.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-151 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-182 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU261 de 2021.
- Consejo de Estado, Sentencia del 12 de julio de 2001. Radicación: 13001-23-31-000-2000-0002-01(2545). Consejo de Estado, Sentencia del 7 de septiembre de 2015, Radicación: 13001-23-33-000-2014-00343-01.
- Consejo de Estado, Sentencia del 10 de octubre de 2019. Radicación: 13001-23-33-000-2018-00496-02.
- Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. 28 de diciembre de 1992. Diario Oficial 40.700.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 40 de 1996.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 04 de 2002.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 07 de 2005.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 10 de 2005.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 02 de 2006.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 14 de 2009.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 17 de 2015.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 06 de 2016.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 08 de 2021.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 02 de 2022.
- Universidad de Cartagena, Consejo Superior. Acuerdo 07 de 2022.

UN CONTENIDO MÍNIMO PARA LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (ART. 75, INC. 19, CN)



Pedro A. Caminos

Abogado por la Universidad de Buenos Aires, en donde enseña Derecho Constitucional y en donde también cursa el doctorado. Cursó estudios de postgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Argentina) y en la Universidad de Génova (Italia). Fue profesor e investigador visitante en universidades de Bolivia, Colombia, Ecuador y México. Además, se dedica al ejercicio independiente de la profesión.

RESUMEN

La reforma constitucional de 1994 estipuló que, al dictar las leyes de organización y de base en materia educativa, el Congreso de la Nación debe garantizar la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. A la luz de la Reforma Universitaria de 1918, tales conceptos tienen un contenido denso que se ha cristalizado hasta formar una especie de “sentido común” en los debates públicos. Simultáneamente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no ofreció una definición de aquellos conceptos, sino que, de manera casuística, resuelve cada causa y determina si en ella se produjo o no una alteración de la garantía constitucional. En este trabajo, se sugerirá un contenido mínimo para la autonomía y la autarquía que permita pensar cuál es la protección básica que la Constitución les dispensa a las universidades, de manera de orientar futuras interpretaciones judiciales y propuestas de regulación, sin incurrir en una reiteración dogmática de los principios reformistas de 1918.

Palabras clave: universidades, autonomía, autarquía, Constitución Nacional

ABSTRACT

The constitutional reform of 1994 stipulated that, when issuing the organizational and basic laws in educational matters, the National Congress must guarantee the autonomy and autarky of the national universities. According to the principles of the 1918 University Reform, those concepts have a thick content that has become a sort of “common sense” in public debates. At the same time, the Supreme Court is reluctant to define those very same concepts with precision, deciding on a case-by-case basis which acts constitute an infringement of the Constitution. This paper will suggest a minimum content for the concepts of autonomy and autarky in order to grasp which is the basic protection that the Constitution gives to the federal universities. In this way, it aims to provide guidance for future judicial rulings and legislative regulations, thus avoiding the dogmatic invocation of the reformist principles of 1918.

Keywords: universities, autonomy, autarchy, Constitution

¿Qué es la autonomía universitaria?

En la Argentina, en virtud de la enorme influencia que ejerció el movimiento de la Reforma Universitaria de 1918 (Buchbinder, 2005), hablar de autonomía universitaria evoca una serie de imágenes y conceptos que no son fáciles de separar. Sea por razones históricas o políticas, o por mero impulso de las emociones, la autonomía universitaria forma parte de una familia de nociones junto con ideas como el carácter público (léase estatal) de la educación, la gratuidad, la laicidad y el gobierno docente-estudiantil.

Probablemente, la reforma constitucional de 1994 no contribuyó a una oxigenación en los términos del debate al haber incorporado a la Constitución Nacional muchos de esos principios en el art. 75 inciso 19 (Gelli, 2006). Allí se estipula que la educación es una “responsabilidad indelegable del estado” y que las leyes que el Congreso de la Nación dicte en la materia deberán garantizar los principios de “gratuidad y equidad”, así como también la “autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

En este trabajo, procuraremos caracterizar un contenido mínimo de la “autonomía y autarquía” que la Constitución Nacional les garantiza a las universidades nacionales. El objetivo de ello es señalar cuáles son los espacios que quedan abiertos para la decisión política, de manera de evitar los dogmatismos que se cristalizaron como pilares inmovibles en el debate público, basados en un movimiento político centenario y, tal vez, muy apto para su época, pero que podría ser de poca utilidad en el contexto actual.

En la primera sección, ofreceremos una caracterización sumaria de las universidades como instituciones sociales que, en cierto momento, pasan a ser instituciones jurídicas. En ese contexto, el concepto de autonomía alude a un determinado tipo de regulación jurídica que permite que las instituciones tomen una serie de decisiones por sí mismas con el fin de cumplir adecuadamente con su propósito. En la segunda sección, sugeriremos cuál puede ser el contenido mínimo de la autonomía y autarquía de las universidades. Quedará pendiente para otro trabajo la propuesta de los mecanismos de revisión externa (judiciales, de gestión y específicamente educativos) a los que las universidades deberían quedar sujetas en un marco respetuoso de esa autonomía mínima.

Las universidades: de institución social a institución jurídica

Las instituciones sociales pueden surgir a partir de una decisión intencional de crearlas o pueden ser el resultado no intencional de la agregación de varias

acciones realizadas con una intención diferente. Las universidades surgieron en la Edad Media, a través de un proceso del segundo tipo en el que personas interesadas en adquirir conocimientos fueron lentamente organizándose con base en distintos criterios (principalmente, uno de lugar de nacimiento) para contratar a personas capaces de impartir esos conocimientos, los profesores, quienes también comenzaron a organizarse (Le Goff, 1996: 71-114).

Por diversas razones, las instituciones sociales pueden ser objeto de regulación jurídica. Cuando ello ocurre, las reglas sociales surgidas “espontáneamente” son reemplazadas por normas jurídicas emitidas por una autoridad (Atria, 2002: 14-60; Marmor, 2009). En el caso de las universidades, las primeras regulaciones provinieron de la Iglesia y de los gobiernos de las ciudades en las que ellas se asentaban. Con el surgimiento del Estado moderno, que monopolizó la creación del derecho dentro de un territorio determinado, la regulación jurídica de las universidades quedó en manos de los gobiernos de los estados.

Los procesos de “juridización” de las universidades suelen tener como objetivo dirigir su práctica hacia fines definidos por la autoridad que las regula (Buchbinder, 2005). Cuando se trata de la Iglesia, por ejemplo, el objetivo es “producir” clérigos. Cuando la autoridad es el Estado, se trata de “producir” abogados para la nascente burocracia. Sin embargo, las universidades no solo “producen” graduados, sino también ideas. Las autoridades que regulan las universidades, además, procuran dirigir ese proceso de “producción”, ya sea inhibiéndolo y acotando su alcance para que no surjan ideas críticas de la autoridad, o encausándolo para que surjan ideas que legitimen a la autoridad.

Esos procesos suelen generar conflictos. La manera en que, habitualmente, se traducen esos conflictos es a partir de la reivindicación de la autonomía: se plantea que sea la propia universidad la que defina qué graduados e ideas producirá. En este sentido, la autonomía se suele presentar como una suerte de inmunidad, por la cual la universidad no debería quedar sujeta al poder del gobierno del Estado. Sin embargo, esa inmunidad es también jurídica, ya que cuando se consagra un régimen de autonomía, este queda también regulado jurídicamente.

La autonomía de las universidades nacionales: hacia un contenido mínimo

En la reforma constitucional de 1994 se incorporó el inciso 19 del art. 75 que estipula que es atribución del Congreso de la Nación dictar las leyes de organización y de base de la educación, las cuales deben garantizar los principios de “autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. En su jurisprudencia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se negó a ofrecer una definición de estos conceptos, dado que, en general, actúa de manera casuística, por lo que determina caso a caso si una regulación afecta o no las garantías de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Aquí tampoco se ofrecerá una definición general de dichos conceptos, pero sí se procurará identificar ciertos elementos mínimos sin los que no se podría hablar ni de autonomía ni de autarquía.

El primer punto relevante es que la propia Constitución Nacional establece que el Congreso Nacional dictará las leyes de organización y de base de la educación. De ese modo, las universidades están sujetas al principio de legalidad, incluso en lo que hace a su propósito específico, que es la docencia y la investigación. Ahora bien, ¿de qué modo es posible pensar en una legislación que, al mismo tiempo, asegure la autonomía y autarquía de las universidades nacionales? Para responder a esta pregunta, tendremos en cuenta el tipo de poderes con el que debe contar una universidad (sobre la clasificación de poderes en la administración, véase Gordillo, 2013: tomo 1, cap. XIV).

En cuanto al primer punto, el núcleo de la autonomía universitaria parece estar dado por el “poder de cumplimiento de fines”, que es lo que suele denominarse “autonomía académica”. Para materializarse de manera relativamente efectiva, el ejercicio de ese poder requiere que las universidades también cuenten con el “poder de administración”, que es lo que suele llamarse “autarquía financiera”. De esta manera, el contenido mínimo de la autonomía universitaria se compone de la autonomía académica y la autarquía financiera, lo que implica diseñar un plan de estudios, contando con presupuesto para pagarles a quienes lo diseñan, desarrollar un concurso docente, teniendo presupuesto para sufragar los gastos que ello requiera, contratar a un docente que dicte sus clases y efectúe tareas de investigación, contando con presupuesto para pagarle por su trabajo, etcétera. Es importante notar que estas tareas probablemente requerirán de

personal auxiliar o administrativo que la universidad también deberá contratar y a quienes deberá pagarles. Más adelante volveremos al personal administrativo.

Las universidades contarán, al menos, con docentes y estudiantes. Esto significa que también formará parte del contenido mínimo de la autonomía el “poder de organización personal”. Dentro de ese poder, aparece la definición de la calidad de estudiante regular o libre para un curso particular, la pérdida de regularidad por no cursar o aprobar cierta cantidad de materias en un período determinado, las calificaciones mínimas que debe obtener para aprobar o promocionar una materia, la estructura de la carrera docente, los requisitos mínimos para pasar de una categoría a otra, la duración de esa carrera (por cantidad total de años trabajados, por edad del docente), etcétera. Aquí también debe incluirse el “poder disciplinario”, que consiste en definir como infracciones ciertas conductas que interfieren con el cumplimiento de los fines específicos de la universidad y que dan lugar a sanciones, incluyendo la expulsión.

Ahora bien, en relación con el personal administrativo, su contratación significa también que las universidades deberán contar con una estructura burocrático-administrativa que deberá sumarse a sus órganos de gobierno que son los que toman las decisiones en su representación. Aquí aparece el “poder de organización institucional” que contiene dos niveles: el básico y el detallado. El nivel básico consiste en la determinación esquemática de los órganos de gobierno y la definición de sus competencias. El detallado es la definición completa del organigrama burocrático.

No está del todo claro que la ejecución de las tareas de docencia, investigación y extensión requiera necesariamente que las universidades cuenten con el poder básico de organización institucional. Ciertamente, la Constitución Nacional establece que el Congreso dictará las “leyes de organización y de base de la educación”, por lo que una parte de ese poder le corresponde al Poder Legislativo. Pero ¿con qué nivel de detalle podría ejercer esa atribución? A nuestro juicio aquí se abre un espacio de decisión en el que deben ponderarse varias consideraciones, además de la autonomía. Para no complejizar demasiado la discusión, puede afirmarse que asignar a las universidades un mayor espacio para el ejercicio del poder básico de organización institucional es instrumental en el siguiente sentido: si las autoridades del gobierno federal cuentan con el poder de redefinir el esquema básico de

gobierno de una universidad, podrían interferir en sus asuntos internos. Cambiar las reglas de juego institucional normalmente modifica las relaciones de poder. De ese modo, un cambio en la estructura de gobierno universitario podría favorecer a los aliados internos del gobierno federal, lo que podría poner en riesgo la autonomía académica y la autarquía financiera.

Entonces, la autonomía institucional básica se justifica en la medida en que hace menos probable la interferencia con el contenido mínimo de la autonomía universitaria y en la medida en que no haya otros resguardos institucionales que permitan evitar interferencias en el contenido mínimo de la autonomía pedagógica y de la autarquía financiera. Por ejemplo, modificar los estatutos de una universidad a través de una ley del Congreso podría ser una garantía suficiente en ese sentido, aunque ello podría objetarse por razones de eficiencia. Que las universidades esperen el dictado de leyes que introduzcan innovaciones necesarias en su estructura de gobierno podría ser ineficiente y, a la larga, resentirse el funcionamiento universitario. Entonces hay una razón de eficiencia para que el Congreso no se quede con ese poder y se lo asigne a las propias universidades. En cambio, que el Ministerio de Educación pueda modificar un estatuto universitario a través de una resolución, supondría un riesgo indirecto a la autonomía pedagógica.

En cuanto al nivel detallado del poder de organización institucional, hay dos razones para sostener que forma parte del contenido mínimo de la autonomía. La primera se basa en razones de eficiencia: probablemente la universidad cuenta con mejor información para determinar la estructura óptima de su burocracia interna. La segunda, derivada en parte de la anterior, es que ese poder detallado está íntimamente conectado con el poder de administración. Si el gobierno federal tuviera el poder de definir de manera detallada el organigrama administrativo de cada universidad, podría establecer uno que sea insuficiente para atender las necesidades de la casa de estudios o, al contrario, podría crear una estructura burocrática elefantiásica que agote el presupuesto de la universidad. De ese modo, asignar el poder detallado de organización institucional al gobierno federal haría más probable la interferencia con la autonomía pedagógica.

En síntesis, en lo que hace al poder de organización institucional, su nivel detallado tiene que recaer en las universidades, de manera de formar parte del

contenido mínimo de la autonomía. En lo que respecta al nivel básico, no es necesario que las universidades cuenten con él, pues existen otros resguardos institucionales para la autonomía pedagógica; sin embargo, en la medida en que estos sean ineficientes, resulta conveniente que las universidades puedan diseñar sus instituciones de gobierno por sí mismas, dentro del marco de organización dispuesto por ley del Congreso.

¿Qué ocurre con el poder político, es decir, la selección de las autoridades universitarias? Bien, aquí las alternativas son que las universidades designen a sus autoridades por sí mismas o bien que ellas sean



No está del todo claro que la ejecución de las tareas de docencia, investigación y extensión requiera necesariamente que las universidades cuenten con el poder básico de organización institucional.



elegidas por el gobierno federal. Nuevamente, hay razones instrumentales para defender la autonomía política. Es menos probable que el gobierno federal interfiera con la autonomía pedagógica si no designa directamente a las autoridades universitarias. Pero ¿cómo distribuir el poder político dentro de la universidad? Aquí no parece haber razones directamente vinculadas con la autonomía pedagógica para optar por un sistema u otro. Las consideraciones relevantes son aquellas relacionadas con ideales de participación democrática, eficiencia o aseguramiento de la calidad de las actividades universitarias. La participación de los estudiantes en el gobierno universitario podría justificarse en que el inciso 19 del art. 75 de la Constitución Nacional establece que las leyes de organización y de base de la educación deben asegurar “la promoción de valores democráticos” y “la participación de la familia y la sociedad”. Sin embargo, de allí tampoco se sigue que

esa participación deba ser necesariamente paritaria o que el gobierno universitario tenga por qué adoptar una forma de “cogobierno docente-estudiantil”. Por supuesto, estas soluciones no están excluidas,

es decir, no son inconstitucionales, pero tampoco están exigidas por la Constitución. Hay un espacio de decisión en el que diversas consideraciones deben ser ponderadas.

Bibliografía

- Atria, F. (2002) *On Law and Legal Reasoning*. Oxford, Hart.
- Buchbinder, P. (2005) *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Gelli, M. A. (2006) *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, Tercera edición actualizada. Buenos Aires, La Ley.
- Gordillo, A. (2013) *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- Le Goff, J. (1996) *Los intelectuales en la Edad Media*. Traducción de Alberto L. Bixio. Cuarta reimpresión, Barcelona, Gedisa.
- Marmor, A. (2009) *Social Conventions. From Language to Law*. Princeton, Princeton University Press.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA IMPERFECTA

Alejandra M. Santos



Abogada por la Universidad del Salvador (USal), Magíster en Abogacía del Estado por Universidad Nacional de Tres de Febrero, escribana, Profesora Universitaria en Ciencias Jurídicas, Diplomada en Régimen de Empleo Público por la Universidad Mayor de San Andrés, Diplomada en Contratos de Obra Pública y Contratos de Participación Público y Privada por la Escuela de Abogacía de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires y cursó la Maestría en Comercio Internacional en USal. Dicta clases en diversas universidades, es coordinadora del Programa de Actualización de Actividad Sustantiva del Estado de la UBA y codirectora de la Especialización en Procesal Constitucional de la USal, es codirectora del Curso Proceso Contencioso Administrativo de la UBA. Ha publicado artículos de su especialidad y dado conferencias relacionadas al derecho administrativo. Es presidenta de la Comisión de Derecho Administrativo de la Asociación de Abogados y Abogadas de Buenos Aires. Actualmente se desempeña en la Procuración del Tesoro de la Nación.

RESUMEN

La mentada autonomía universitaria sigue encontrando obstáculos de diferentes raigambres a su efectiva concreción. Cada vez que se la analiza desde el punto de vista presupuestario, de control administrativo, legislativo, judicial, entre otros, salta a la luz que la autonomía se encuentra marcadamente condicionada, aunque no desmembrada ni aniquilada, a la Ley marco y otros ordenamientos normativos. Ello genera un encorsetamiento y recorte de sus atribuciones. Al encontrarse su autodeterminación acotada por la permisividad legislativa y, además, al estar controlada por los Poderes Ejecutivo y Judicial, se sostiene en este trabajo que la autonomía deviene imperfecta. Sin embargo, la autonomía es un derecho que tienen las universidades nacionales reconocido constitucionalmente que no puede vulnerarse, aunque sí limitarse, como todos los derechos.

Palabras clave: universidades, autonomía, control, autonomía plena, límites, presupuesto.

ABSTRACT

The aforementioned university autonomy continues to encounter obstacles of different roots to its effective realization. Every time it is analysed from the budgetary point of view, administrative, legislative, judicial control, among others, it comes to light that autonomy is conditioned, although not dismembered or annihilated, but markedly conditioned by the Framework Law and other regulations. This generates a corseting and reduction of its powers. And since its self-determination is limited by legislative permission, and furthermore, controlled by the executive and judicial powers, it is argued in this work that autonomy becomes imperfect. However, autonomy is a constitutionally recognized right, that national universities have and cannot be violated, although it can be limited, like all rights.

Keywords: universities, autonomy, control, full autonomy, boundaries, budget.

Introducción

Mucho se ha escrito sobre la autonomía universitaria y poco se ha verificado si se cumple en los hechos. Muchas veces el mundo jurídico parece estar divorciado de la realidad o la realidad parece superar cualquier formulación jurídica que se haya diseñado. Las universidades nacionales y su regulación no parecen escapar de tal contexto, al menos en nuestro país. Se han generado manifiestos de ideas, estatutos, marcos normativos, jurisprudencia y, sin embargo, la mentada autonomía universitaria sigue encontrando obstáculos de diferentes raigambres para su efectiva concreción. Ello sin perjuicio de consagrarse jurisprudencialmente como vigente en un tono más declarativo que real.

En el presente trabajo trataremos de abordar los tópicos referidos a la autonomía universitaria más sobresalientes desde el punto de vista jurídico, para lo cual nos adentraremos en la diferenciación con la auctoridad de estos entes, y luego intentaremos –a modo de ensayo preliminar– reflexionar sobre los alcances y límites en el plano real, a fin de contraponerla con los controles de los poderes del Estado.

Si bien este abordaje requeriría un recorrido integral de la problemática, con la inclusión de aspectos históricos, sociales, políticos y económicos, escapa al alcance de este artículo realizar tan vasto y profundo análisis.

Solamente mencionaremos que la educación es la base para el desarrollo personal del ser humano, para que pueda realizar su plan de vida y sea libre y digno. Las universidades son casas de altos estudios y, por ello, es menester que las personas puedan acceder a ellas, como educandos y como educadores, sin otros requerimientos que los estrictamente formativos (académicos).

El conocimiento es un bien universal que debe estar al alcance de cualquier ser humano y es el Estado el que debe garantizar el acceso a dicho bien a fin de satisfacer el derecho a la educación que proclama enfáticamente nuestra Carta Magna (CN, art. 14). El conocimiento es universal, más allá de quién tenga a cargo la gestión del mismo, por lo que, dentro del umbral mínimo de satisfacción de los derechos fundamentales, el Estado debe garantizar el acceso a una educación universitaria pública (en contraposición a la privada).

Para poder concretar el derecho a la educación, el Estado debe brindarle protección estructurando un sistema educativo que lo garantice. En ese orden, nuestros constituyentes de 1994 han dejado en manos

del Congreso de la Nación la regulación mínima de las universidades nacionales y han dejado al arbitrio de ellas toda regulación que se dicte dentro de dicho marco, de manera de garantizar su autonomía y auctoridad (CN, art. 75, inc. 19).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) lo ha expresado muy claramente: “Según las normas incluidas en los tratados que ostentan jerarquía constitucional, los Estados tienen el poder de garantizar el derecho a la educación y son responsables internacionalmente por incumplimiento de las obligaciones impuestas por dichas normas” (CSJN, Fallos: 322:842).

Ahora bien, ¿tal postulación jurídica se concreta en la realidad o estamos una vez más ante una directiva constitucional que no se efectiviza? Dentro de los derechos, solo nos referiremos al que tienen las universidades de ser autónomas, por exceder el objetivo del presente trabajo la cuestión atinente al derecho a la educación en sí.

Relación enseñanza-aprendizaje. Derecho a la autonomía universitaria como correlato del derecho a la educación. ¿Cómo puede el ser humano desarrollarse sin conocer, sin saber?

Sabemos que la educación es un derecho humano fundamental y es mucho más que mera instrucción. También tenemos al derecho a enseñar, pues el vínculo que se genera entre docente y estudiante es de enseñanza-aprendizaje.

El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos expresa lo siguiente:

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

También se encuentra reconocido el derecho a la educación en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XII, y existe una serie de instrumentos internacionales y regionales, tanto de carácter general como específicos, que así lo reconocen.

Solo a modo de enunciación mencionaremos que este derecho tiene su reconocimiento en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 18 y 20; Pacto Internacional de Derechos Económicos, So-

ciales y Culturales, arts. 13 y 14.B; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 267; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13; Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 29 y 30; Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza, (UNESCO) arts. 2, 3, 4 y 5; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, art. 10; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, arts. 12, 30 y 43.7.

Es llamativo que el sistema interamericano reconozca el derecho a la educación en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, pero que no haya una referencia específica al mismo en la Convención, donde los Estados se limitan a reconocer su “desarrollo progresivo”. Solo en el Protocolo de San Salvador se hace referencia a él. Dicho esto, es preciso aclarar que no se prolongará este tratamiento, pese a lo interesante de la temática, por las razones expuestas anteriormente.

Una aproximación a los contenidos mínimos de la educación servirá para comprender el por qué era –y es– vital la consagración de la autonomía universitaria. Esto es así porque la autonomía, si se quiere, hace a la naturaleza misma de la educación.

Para mayor comprensión, resaltaremos que las características interrelacionadas de la educación en todos sus niveles y formas son las siguientes:

- **Disponibilidad.** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. Esto comprende edificios, instalaciones sanitarias, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán, además, bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etcétera.
- **Accesibilidad.** Las instituciones y los programas de enseñanza deben ser accesibles a todos, sin discriminación. También el material debe serlo y la educación debe ser asequible materialmente. Por ello, a los países signatarios de las convenciones mencionadas, como el nuestro, se les pide que establezcan gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita, dado que la primaria debe garantizarse de modo gratuito.

- **Aceptabilidad.** los programas de estudio y los métodos pedagógicos han de ser aceptables, o sea, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad para los estudiantes.
- **Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y los alumnos.

Estas características determinan que las universidades nacionales deban ser autónomas si de desea que puedan cumplir con su cometido público en torno a la educación que la Constitución les impone.

Además de ello, la autonomía universitaria reduce los efectos que puedan ocasionar los vaivenes políticos, propios de la alternancia democrática, los cuales se reflejan en los cambios de autoridades del Poder Ejecutivo Nacional y de las propias autoridades de las universidades nacionales y currículos. Así se procura evitar, por ejemplo, que merme la calidad del contenido de la educación universitaria, que esta se politice, o que la concentración de tales facultades en el Poder Ejecutivo Nacional restrinja la flexibilidad y adaptabilidad que deben esperarse de la educación. La autonomía universitaria prioriza los superiores intereses de los alumnos y oficia de garantía para toda la sociedad abierta al conocimiento.

Ahora bien, nuestra Constitución Nacional consagra el derecho a la educación en el artículo 14 y la CSJN ha dicho que: “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” (CSJN, Fallos: 322:842).

Nuestra Carta Magna también reconoce la autonomía y autarquía universitarias en el inciso 19 del art. 75 y, al respecto la CSJN sostiene que: “La responsabilidad indelegable del Estado a la que hace referencia el art. 75, inc. 19, deja en claro que aquel 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” (CSJN, Fallos: 322:842).

En cumplimiento de las mandas constitucionales, se sancionaron la Ley de Educación Superior (Ley 24521) y la Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior (Ley 27.204) que modifica a la Ley 24521 en ciertos aspectos claves, como el ingreso y el financiamiento de las casas de altos estudios.

Respecto del ingreso, se sostiene la necesidad de establecer como único requisito para acceder a la educación superior la acreditación del nivel secundario. Para ello, las instituciones del nivel superior deben establecer mecanismos a fin de asegurar la igualdad de oportunidades para el cursado de las carreras mediante estrategias de nivelación de conocimientos y de orientación para la elección de la formación superior.

En lo relativo al financiamiento, se prescribe la responsabilidad indelegable del Estado y se asegura su consolidación para que las instituciones de nivel superior puedan hacer provisiones a mediano y largo plazo, quedando el financiamiento a resguardo de oscilaciones coyunturales.

Con la adopción de tales criterios a través de la normativa, se procura efectivizar el ingreso de alumnos para concretar el derecho a la educación, bajo los principios constitucionales de “gratuidad y equidad de la educación pública estatal” y respetando “los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades” (Cfr. Art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional).

¿Qué significa que una universidad sea autónoma? ¿Cuál es la diferencia con la autarquía?

Comenzaremos alterando el orden en la respuesta, pues la autonomía es la máxima expresión de la autarquía, es su especie; es decir, es necesario comprender primero el término autarquía para luego considerar la autonomía. Si bien hubiera bastado que los constituyentes se hubieran referido a la autonomía, escogieron utilizar ambos vocablos con el objetivo de reforzar la cuestión económico-financiera, que, al momento de la reforma, era un recaudo necesario.¹ Tal refuerzo de modo alguno perjudica ni crea otras consecuencias; solo genera cierta curiosidad.

La administración pública central muchas veces decide que, para un mejor funcionamiento y cumplimiento de los cometidos públicos asignados por el legislador y en resguardo del principio de eficacia, las competencias propias de sus órganos sean atribuidas a entes con personalidad jurídica diferente. Para ello, se utiliza una técnica de transferencia de facultades o atribuciones definitiva (al menos mientras exista la entidad), que excede su mera desconcentración. De este modo, utiliza la técnica de descentralización administrativa.

De esta manera, al dotar a estos entes de patrimonio y recursos propios –y al poder ellos administrarlos por sí mismos y nombrar sus autoridades–, crea entes autárquicos a cuya órbita traslada tales atribuciones, siempre sujetándose al ordenamiento normativo dictado por la administración central (anteriormente, cuando se admitía su creación por decreto) o sancionado por el Congreso. Estos son los llamados entes o entidades autárquicas, que poseen facultades económicas, financieras y personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado (nacional o provincial). Además, poseen autosuficiencia pues son capaces de bastarse a sí mismos (característica que algunos autores denominan autarcía: autosuficiencia económico-financiera) y autoadministración porque se gobiernan a sí mismas según normas dictadas por otros y administran sus propios intereses. Además, pueden emitir normas inferiores conforme a las superiores impuestas.

Si además de lo expuesto precedentemente, los entes pueden dictar su propia regulación jurídica dentro del marco otorgado por la norma de su creación, es decir, se autorregulan dentro de esos límites, se tratará de *entidades autónomas*, que son la expresión máxima de la descentralización.

Para graficar la distinción básica entre los entes descentralizados, cierta doctrina la explica desde el grado de lejanía frente al Poder Ejecutivo. Entonces la presenta como círculos concéntricos y coloca en el centro de los mismos al Poder Ejecutivo (presidente), en el círculo siguiente y más próximo incluye al órgano estatal, en el subsiguiente ubica al ente autárquico, en el que sigue coloca al ente no autárquico y, por último, en el círculo más alejado, al ente autónomo. De esta manera, se sustituye el concepto de estructuras estatales piramidales y jerárquicas por el diseño de redes. Además, se aclara que existen entes que son difíciles de clasificar, por lo cual propone un análisis casuístico de los mismos, pues se advierte cierta crisis en el concepto de entes descentralizados autárquicos (cfr. Balbín, 2015: 129 y 132).

Cassagne (2016) explica que las entidades autárquicas “son aquellas que se caracterizan por llevar a cabo cometidos típicamente administrativos (no industriales y comerciales) con un régimen esencial de Derecho Público. Tal es el supuesto, entre nosotros, de las universidades”.

Ahora bien, en cuanto a la autonomía universitaria, la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) aclaró lo siguiente:

¹ Puede ampliarse este tema en Silva Tamayo (2004: 217).

Conjugando armónicamente el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional reformada en 1994, y la Ley de Educación Superior N.º 24.521, las Universidades Nacionales gozan de una “autonomía institucional” –también llamada organizacional– que encuentra su razón de ser en la propia existencia de las universidades y sus relaciones respecto de las restantes estructuras del Estado. La autonomía universitaria se muestra particularmente en las siguientes previsiones de la Ley de Educación Superior N.º 24.521: a) artículo 29 inciso a), al prever que ellas dictan y reforman sus estatutos, con comunicación al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34; b) inciso b) del mismo artículo, al reconocérsele la competencia para definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades (...) (PTN, Dictámenes 224:187).

También tiene dicho la PTN que:

La autonomía “académica” e “institucional” que actualmente poseen las instituciones universitarias se encuentra expresamente contemplada en el artículo 29 de la Ley de Educación Superior N.º 24.521. Ella comprende –entre otras– las facultades de: a) Dictar y reformar sus estatutos (...); h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente; i) Designar y remover el personal (...) (PTN, Dictámenes 231:315, 316:515).

La autonomía universitaria supone que cada universidad nacional elabore su propio estatuto, es decir, establezca sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramientos y el de disciplina interna. Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, de los poderes Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en la universidad.

Por ello, “la autonomía universitaria es el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y la extensión” (CSJN, Fallos 319:3148).

La autonomía de las universidades no es comparable a la de las provincias que gozan de autonomía territorial, es decir, ligada a un ámbito geográfico, dado

que la autonomía de las universidades es del tipo institucional pero no político ni territorial.

Sostiene la CSJN que: “no puede sostenerse que la autonomía universitaria sea por sí misma un poder en sentido institucional, equiparándola a la situación de las provincias que son expresión pura del concepto de autonomía, cuyos poderes originarios y propios, son anteriores a la constitución y a la formación del Estado general que integran” (CSJN, Fallos: 322:842).

Como mencionamos anteriormente, nuestra Constitución Nacional se refiere a la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (art 75 inc. 19 CN) y, en tal sentido, la CSJN ha reconocido que: “la autonomía universitaria implica libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, así como la facultad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades” (CSJN, Fallos: 322:842).

Ahora bien, ¿por qué la Constitución Nacional se refiere a las palabras autonomía y autarquía si, como expusimos en el término autonomía ya está incluido el de autarquía? Estimamos que lo hace solo para enfatizar tales caracteres pues, como ha dicho la CSJN:

La autarquía es complementaria de la autonomía universitaria y por ella debe entenderse la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asignará a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto, 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 (CSJN, Fallos: 322:842).

La autarquía hace a las facultades económico-financieras, mientras que la autonomía va más allá de ello, e implica su autorregulación dentro de la ley que dicte el Congreso.

El Congreso de la Nación sigue teniendo la atribución de dictar leyes que regulen a las entidades autárquicas y a las autónomas, solo que, en el caso de las segundas, el marco es limitado, ya que les compete a ellas su propia regulación dentro del mismo. Ello pues:

Los principios de autonomía y autarquía consagrados en el art. 75, inc. 19, si bien constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado, no importan desvincular a las universidades de la potestad del Congreso de sancionar leyes de organización y de base

de la educación con sujeción a una serie de presupuestos, principios y objetivos que deben ser interpretados armónicamente, no solo para juzgar el alcance de la facultad reglamentaria en la materia sino también, en el caso de las universidades, para compatibilizar el principio de autonomía con el resto de los principios que enuncia la norma y con la facultad reglamentaria del Congreso de la Nación (CSJN, Fallos E. 129).

Claro está que la regulación por parte del Congreso no debe afectar la teleología de la autonomía universitaria (Cfr. CSJN, Fallos: 331:1123). De hecho, se ha mencionado específicamente que: “el objetivo de la autonomía fue desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo” (CSJN, Fallos: 322:842).

Incluso, se ha resaltado lo siguiente:

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 (CSJN, Fallos: 322:842).

Por ello, la autonomía universitaria implica libertad académica y de cátedra en las casas de altos estudios, así como la potestad de redactar por sí mismas sus estatutos y designar su claustro docente y autoridades². De esta manera, las universidades pueden dictar sus normas de funcionamiento interno, en particular aquellas que se vinculan al régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente.

Ahora bien, hay que remarcar que las universidades, aún siendo autónomas, se encuentran sometidas al control de constitucionalidad y legalidad, esto es, al control judicial, pues si no fuera así se desconocería el principio general del art. 116 de la Constitución Nacional, piedra angular del sistema judicial argentino (cfr. CSJN, Fallos: 327:2678).

Enfatizaremos que las universidades son entidades de cultura y enseñanza y se encuentran protegidas por un doble orden de libertades: una libertad académica

referente a la organización y el gobierno de los claustros, y una libertad doctrinal o de cátedra, que posibilite a los docentes poner en cuestión la ciencia recibida.³ Es por ello que el marco regulador no puede avasallar tales principios, como tampoco la revisión judicial puede abarcar cuestiones de conveniencia. Con la autonomía universitaria, se garantiza la libertad de pensamiento, el libre acceso a los saberes, sin sesgos o, mejor dicho: el acceso a todos los sesgos posibles, evitando la univocidad de pensamientos.

Es por ello que también se garantiza de este modo la libre regulación de su régimen disciplinario respecto de personal. La PTN tiene dicho que: “El criterio autónómico implica, entre otros aspectos, el reconocimiento a las universidades del poder de regulación y aplicación del régimen disciplinario respecto de su personal docente y no docente, con sujeción a la ley” (PTN, Dictámenes 16/2016, 296:69).

En idéntico sentido se expidió la PTN en cuanto a que:

Se considera inadmisibile el recurso interpuesto por una agente de la Universidad de Buenos Aires contra el artículo 3.º de la Resolución del señor Rector, mediante la cual se la sancionó con tres días de suspensión. Ello en virtud de que es una facultad exclusiva de las universidades establecer el régimen disciplinario de su personal –docente y no docente– y fijar el procedimiento de sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios, y junto con ello prever los medios impugnativos en el orden administrativo contra las resoluciones sancionatorias (PTN, Dictámenes 316: 515).

Sin embargo, cuestiones como la regulación del régimen jubilatorio del personal docente de las universidades nacionales ha quedado reservado al Congreso (art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional). De todas maneras, ello no obsta a la autonomía universitaria pues se respeta su contenido esencial que está constituido básicamente por todos los elementos necesarios que hacen al aseguramiento de la libertad académica y de la libertad de cátedra y a la facultad de dictar sus normas de funcionamiento interno, en particular aquellas que se vinculan al régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente (cfr. CSJN, Fallos 344:2591).

² En igual sentido se encuentra el dictamen de la Procuración General al que la Corte remite en CSJN, Fallos: 340:983, “Biasizo Rogelio José C/ UTN S/Empleo Público”, 10/08/2017).

³ Ver en igual sentido: CSJN, Fallos: 322:919, “Universidad Nacional de Córdoba (Doctor Eduardo Humberto Staricco - Rector) c/ Estado Nacional - Declaración de Inconstitucionalidad – Sumario”, 27/05/1999.

Es evidente que ningún derecho es absoluto, y el derecho que tienen las universidades de ser autónomas no escapa a esta regla. La relatividad de los derechos, siempre que se respeten los contenidos mínimos, es el precio que pagamos por vivir en sociedad. Todos nos sometemos a la ley (tratamiento aparte merecería la cuestión del acatamiento o no a la ley injusta) y para ser educados y enseñar en sociedad, el sistema educativo también se encuentra sometido a la ley. Indagar y reflexionar sobre los límites de la educación en sociedad y las libertades personales es un tema muy interesante, pero que excede el cometido de este artículo. Solo resaltaremos que el derecho a la educación y el derecho a la enseñanza están sometidos a la ley en sentido amplio.

Ahora bien, es preciso reconocer que, por amplia que sea la autonomía universitaria consagrada por la reforma constitucional, se encuentra inserta en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que dicha autonomía es, por sí misma, un poder en sentido institucional. Por lo tanto, aún con toda la independencia que se les quiera conceder a las universidades, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso (CSJN, Fallos 344:2591).

¿Cuáles son los alcances de la autonomía universitaria? ¿Están exentas de control?

Se mencionó en párrafos anteriores que, en principio, el accionar de las universidades es sublegal, no solo de la ley marco, sino también de acuerdo a la regulación que ellas se dicten a sí mismas y de otras normativas que les resulten aplicables.

De tal característica se desprende que las universidades están sometidas al control interno del Poder Ejecutivo Nacional, pues de acuerdo a la Ley Nacional de Administración Financiera y de sistemas de control del Sector Público Nacional (Ley 24156), son sujetos alcanzados.

Cabe destacar que, el artículo 8 de dicha ley expone que: “Las disposiciones de esta ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social”.

Para comprender qué es el Sector Público Nacional, mencionaremos lo expuesto por cierta doctrina al referirse a la descentralización:

De esta manera nacen las distintas personas jurídicas que integran, además del Estado-persona, el sector del ordenamiento que calificamos como público. Podrían no existir como tales –personas diferenciadas– y sus competencias serían igualmente ejercidas a través de la organización global. Pero por necesidades del tráfico jurídico, razones de mejor organización, identificación presupuestaria, especificidad de la competencia –a veces, por el solo arbitrio del legislador– muestran la conveniencia de “descentralizar” la personalidad jurídica, mediante la creación de esta, que no son otra cosa que la misma organización pública sectorialmente dotada de personalidades jurídicas específicas (Barra, 2003: 179).

Debe remarcarse que las universidades se encuentran fiscalizadas por los sistemas de control establecidos por la Ley 24156, por estar dentro del ámbito de aplicación subjetivo delimitado por artículo 8 inciso a) de esa ley. Además, no debe perderse de vista que las universidades nacionales al recibir fondos para su subsistencia del Tesoro Nacional pueden ser controladas no solo internamente, a través de la Sindicatura General de la Nación (dependiente del Poder Ejecutivo Nacional) y las Unidades de Auditoría Interna (dependientes funcionalmente de los Ministerios y técnicamente de la Sindicatura mencionada), sino también externamente, a través de la Auditoría General de la Nación (dependiente del Poder Legislativo). Es decir, el control no solo se debe a que es un sujeto al cual le resulta aplicable esa ley, sino a que el control les cabe en virtud de los fondos públicos recibidos.

Ahora bien, además de esos fondos públicos, las universidades generan sus propios recursos. Recuérdese lo expresado por nuestro máximo Tribunal:

La decisión de dictar disposiciones respecto del art. 59 de la Ley 24.521 –que al referirse al sostenimiento y régimen económico financiero, dispone que las universidades tienen autarquía económico-financiera y, en ese marco, el inc. c establece que podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad–, queda en el ámbito de la autonomía de la institución (CSJN, Fallos: 331:1123).

En el sentido que la autonomía universitaria tiene cabida dentro de un marco normativo, ha dicho la Corte Suprema de la Nación lo siguiente:

Si bien las instituciones universitarias nacionales están en libertad de regular la generación de recursos adicionales, deben ejercer tal potestad en el marco jurídico que establecen la Constitución y la ley, circunstancia que impide considerar que la aplicación de ordenamientos que establecen una protección especial para personas discapacitadas en el ámbito universitario afecte el contenido esencial de la autonomía consagrada por el art. 75, inc. 19, de la Constitución Nacional, conclusión que no implica la obligación automática de entregar en concesión espacios para pequeños comercios a todo aquel que lo peticione, sino que las autoridades universitarias deben cumplir el deber legal en los casos previstos en las normas ejerciendo sus atribuciones discrecionales al escoger a la persona discapacitada que se hará cargo del pequeño comercio (CSJN, Fallos: 333:1951).

Surge entonces el siguiente interrogante: ¿los fondos propios que generan las universidades están alcanzados por ese control? En principio, pareciera que no lo estuvieran, pero si profundizamos en el análisis, vemos que muchos recursos públicos son puestos también al servicio de esas actividades que generan recursos propios (por ejemplo, limpieza, luz y otros servicios, e incluso muchas veces personal), por ende, ¿no cabría controlar tal incidencia? ¿Dónde está el límite del control? Se deja planteada la inquietud para otra oportunidad.

Siguiendo con el desarrollo de los alcances del control a las universidades nacionales, diremos que, en términos económico-financieros, también están sometidas a otro tipo de control al sustentarse en un presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación: el control que se ejerce a través del presupuesto, que no es nimio, y es aún más importante que el que se ejerce a través de la aplicación de la Ley 24156.

Según sea el presupuesto aprobado para las universidades, se condiciona el cumplimiento de los contenidos educativos, las estructuras donde se imparten clases, los salarios de los docentes, entre otras cuestiones que requieren de la asignación de partidas presupuestarias para concretarse. Este es un control indirecto que ejerce el Poder Legislativo y también el Poder Ejecutivo (como cocreadores del presupuesto nacional), pero con un peso insoslayable que no podemos dejar de mencionar. No debe olvidarse que, como bien se ha dicho, el presupuesto no es solamente el cálculo anticipado de gastos y recursos sino una fuente de

competencia para los órganos y entes administrativos.

En cuanto a lo que se refiere a la autonomía académica, el contenido educativo y la facultad de elegir y remover docentes pueden quedar en letra muerta si el presupuesto otorgado es escaso, entonces: ¿se puede hablar de autonomía frente a la escasez de recursos? Dicho de otro modo: ¿si los recursos vienen dados de afuera, podemos sostener que hay una estricta autonomía?

Silva Tamayo (2004) advierte sobre esta problemática que la "(...) Ley 24521 contiene previsiones que posibilitan al órgano ejecutivo inmiscuirse en asuntos que hacen a la autonomía universitaria, las que, lamentablemente, no han merecido reproche en cuanto a su constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación". Cabe ampliar esto mismo a lo que corresponde al Poder Legislativo en los términos de su competencia.

Las cuestiones económicas o patrimoniales muchas veces generan diferencias para las universidades. ¿Quién resuelve los conflictos de índole patrimonial entre las universidades nacionales y otras entidades autárquicas o entre las universidades nacionales y algunos órganos de la administración central?

Las universidades no están sometidas a la decisión del Poder Ejecutivo Nacional ante tales conflictos. Ello es una excepción a lo consagrado para la resolución de conflictos patrimoniales entre entidades autárquicas.

Sostiene al respecto la CSJN:

Los conflictos de índole patrimonial que se suscitan entre entidades autárquicas deben ser dirimidos por quien ejerce la jefatura común de todas ellas, es decir, el Poder Ejecutivo Nacional, excepto el caso de las universidades nacionales, puesto que expresamente se las ha querido desvincular del poder político en tanto sea necesario para preservar su autonomía (CSJN, Fallos: 327:5571).

Para aportar más claridad al asunto, la PTN tiene dicho que:

Luego de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, las universidades nacionales han sido excluidas de la aplicación de la Ley de Conflictos Interadministrativos N.º 19983, pues no concurre ninguno de los tres principios (de la división de poderes del Estado, de unicidad del Estado y de la supremacía) que determinan la procedencia del régimen especial establecido por la Ley N.º 19983, pues dichas casas de estudio no

son organismos que integran la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada –en su forma genuina–. Ello permite sostener que no les es aplicable el procedimiento de la Ley N° 19983 (v. Dictámenes 268:333 y Fallos 326:1255). (PTN, Dictámenes 16/2016: 296: 69)

Lo expuesto pareciera echar por tierra lo mencionado anteriormente respecto de la aplicación de la Ley 24156 y lo consagrado en relación a considerar a las universidades nacionales como sector público nacional: sin embargo, ello requiere armonizar ambos postulados, lo cual es factible.

Cabe resaltar que el dictamen dice “en su forma genuina”, de lo que se desprende que existe una modalidad de descentralización que no es la corriente, pues se encuentra dotada de otras características por así haberlo estipulado el legislador.⁴ Sin embargo, no puede pretenderse que las universidades nacionales no integren el sector público nacional, aunque para respetar la autonomía conferida es menester reducir el control o poder que el Poder Ejecutivo Nacional ejerce sobre ella, y tal es la razón por la cual no están alcanzadas por la Ley 19983.

Tampoco están sometidas al control de tutela administrativa que ejercen los órganos del Poder Ejecutivo Nacional sobre otros entes que orbitan bajo su competencia, pues las universidades nacionales no orbitan bajo ningún otro organismo por ser autónomas. Por ello, no es procedente el recurso de alzada en los términos del Decreto reglamentario de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (Ley 1759/72), sino el recurso directo previsto en el art. 32 de la Ley 24521.

Como mencionamos, las universidades nacionales por su autonomía pueden establecer sus propias regulaciones procedimentales y no están alcanzadas por este control de tutela administrativa. Específicamente la PTN sostiene lo siguiente:

Si bien el artículo 124 del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto N.º 467/99 ha incorporado un recurso administrativo contra la sanción no expulsiva, que resultará optativo de las vías impugnativas previstas en la ley 19549 y en su Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto 1759/72 T.O. 2017 (B.O. 2-11-17), y cuya decisión corresponde

al Procurador del Tesoro (v. arts. 125 y 126), la circunstancia de que en el sumario administrativo disciplinario se haya utilizado para su tramitación el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por Decreto N.º 467/99, no permite la apertura de la vía recursiva prevista en los artículos 124, 125 y 126 del Reglamento citado, por tratarse de un procedimiento desarrollado en el ámbito de una Universidad. Por lo tanto, como es facultad exclusiva de la Universidad Nacional de Buenos Aires el reglar el trámite de los sumarios disciplinarios, le corresponde a ella determinar si todas las disposiciones previstas en el citado Reglamento de Investigaciones resultan de aplicación en los sumarios que tramitan en dicha sede y si, además, admiten como vía recursiva la establecida por sus artículos 124, 125 y 126, pues establecer ese medio impugnativo es materia que integra la autonomía universitaria antes referida (PTN, Dictámenes 232:112 bis).

Volviendo a las atribuciones que se les confieren a las universidades por su calidad de autónomas, entre ellas las de autodeterminación y autorregulación, resaltaremos que los estatutos de las universidades deben prever explícitamente su sede principal, los objetivos de la institución, su estructura organizativa, la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económico-financiera.

Dichos estatutos, así como sus modificaciones, deben comunicarse al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la presente ley y ordenar, en su caso, dicha publicación. Los mismos entran en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial, según lo establece el artículo 34 de la Ley 24521 y en ese sentido podría observarse cierta restricción a la autonomía. Sin embargo, la CSJN ha preferido validarlo argumentando que existe en ese caso un control de tutela (en un sentido diferente al explicado precedentemente) y que ello no mella a la autonomía. Sin embargo, resultaría razonable pensar que, a mayor control y judicialización de cuestiones, menor autonomía.

En el sentido de que solo existe control de tutela, cabe recordar lo dicho por la CSJN en cuanto a que:

Si bien es el poder administrador quien ejerce la facultad de formular observaciones en cumplimiento del control de tutela que le compete sobre las entidades universitarias, de los arts. 34 y 79 de la Ley 24521 surge que no es aquel quien decidirá acerca de dicha adecuación sino el Poder Judicial

⁴ Véase lo mencionado previamente acerca de la doctrina que trata de la crisis de la noción tradicional de los entes descentralizados autárquicos, en Balbín (2015: 132).

al que no escapa ninguno de los problemas jurídicos en la universidad, sin que pueda sustraerse a su respecto la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad. [Y también agregó que] no son inconstitucionales los arts. 34 y 79 de la Ley 24521, que solo confieren al Ministerio de Educación la facultad para formular las observaciones respectivas por ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que deberá verificar la adecuación de los estatutos a la ley (CSJN, Fallos: 322:842).

Ahora bien, dice la norma mencionada que, si el Ministerio considerara que los mismos no se ajustan a la ley, deberá plantear sus observaciones, dentro de los 10 días a contar desde la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de 20 días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria. Si el Ministerio no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados.

Reforzando el postulado del control por el poder administrador que no mella la autonomía ha dicho la CSJN lo siguiente:

En deferencia con el principio constitucional de autonomía universitaria, resulta razonable interpretar que el legislador, en el art. 53 de la Ley de Educación Superior (24.521), se ha limitado a establecer determinados presupuestos que deberán asegurar los estatutos de cada universidad, ya que es precisamente la norma estatutaria la encargada de determinar la integración de sus órganos colegiados de gobierno y, en el caso, el ministerio no demuestra el incumplimiento por parte de universidad de aquellos presupuestos destinados a garantizar la representación de los distintos estamentos universitarios.⁵

En cuanto a la restricción a la autonomía, otro tanto podría decirse sobre las autorizaciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU) respecto de las carreras de estudio y sus programas, pero este tema excede el cometido del presente trabajo. Solo diremos que el Estado establece las condiciones, no ya para el desenvolvimiento de la vida universitaria, sino para el reconocimiento de títulos que habilitarán el ejercicio profesional, y ese es el fundamento primigenio para tener tal injerencia⁶.

Mención aparte merece la cuestión judicial, que abordaremos en el siguiente apartado.

¿Poseen autonomías las universidades nacionales si sus actos están controlados judicialmente?

Ciertamente, cabe sostener que no altera la autonomía de las universidades nacionales la circunstancia de que sean controladas judicialmente. De hecho, todas las personas lo están, por lo que las universidades también están sometidas al control judicial. La CSJN manifestó que “la denominada autonomía universitaria no impide que otros órganos controlen la legitimidad de sus actos” (CSJN, Fallos: 316:1723).

Así como el Poder Judicial puede revisar la constitucionalidad de las leyes y la legitimidad de los actos administrativos dentro de su alcance, también puede hacerlo con los actos de las universidades nacionales, teniendo en cuenta el límite de no entrometerse en la conveniencia u oportunidad de dichos actos.⁷

La autonomía universitaria debe ser interpretada como el cumplimiento de las delicadas tareas confiadas a estas entidades de educación superior para el desarrollo de las personas humanas y el manejo de sus propios asuntos. Para ello, las universidades deben gozar de libertad de acción, sin obstáculos ni injerencias de los poderes legislativos, y de administración, de un modo compatible con el régimen constitucional y legal al que deben acatamiento, pero con sujeción al control por parte del Poder Judicial.

Conclusión

La CSJN ha dicho lo siguiente:

La llamada autonomía universitaria debe ser considerada como una autonomía imperfecta o virtual que, producto de la delegación legislativa, no solo puede ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante, sino que debe someterse a los límites y condiciones impuestos constitucionalmente a este; en modo alguno, esta transferencia transitoria de competencias permitiría sustraer a los órganos o entes administrativos del control al que se encuentran sometidos por parte del Presidente de la Nación como jefe supremo de la administración (CSJN, Fallos: 316:1723).

⁵ Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite en casusa CSJN Fallos: 342:1315.

⁶ Puede ampliarse esta idea en Palacio de Caero, Silvia B., “Autonomía universitaria y derechos humanos”, Sup. Const-

2014 (octubre), 02/10/2014, 132 - La Ley 2014-E, 1162.

⁷ En igual sentido se expidió CSJN, Fallos: 312:435.

Consideramos que lo reseñado sintetiza espléndidamente todos los vaivenes interpretativos desarrollados a lo largo del trabajo, pues cada vez que analizamos algún asunto –presupuesto, control administrativo, legislativo, judicial, entre otros–, salta a la luz que, aunque no se encuentra desmembrada ni aniquilada, la autonomía está marcadamente condicionada a la ley marco y otros ordenamientos normativos. Ello genera un encorsetamiento y recorte de sus atribuciones. Por eso, al encontrarse su autodeterminación acotada por la permisión legislativa y, además, controlada por los poderes Ejecutivo y Judicial, es que, a nuestro juicio, deviene imperfecta.

Para comprender el instituto, es vital reconocer que la Constitución Nacional delegó en el Congreso la

facultad de dictar una ley que resguarde la autonomía y autarquía de las universidades, pero que a la vez determine los lineamientos básicos dentro de los cuales se desarrollará, por lo cual establece principios que no se pueden soslayar.

Por ello, entendemos que dicha autonomía es imperfecta, pues en modo alguno es plena. Sin embargo, es un derecho que tienen las universidades nacionales reconocido constitucionalmente, que no puede vulnerarse, aunque sí limitarse, al igual que todos los derechos, pues no son absolutos. Ante cambios normativos o nuevos planteos, será necesario analizar caso por caso si se trata de una limitación del derecho o de un desmembramiento o aniquilación del derecho a la autonomía. Tal será la labor del operador jurídico: desentrañar hasta donde la autonomía se ve afectada.

Bibliografía

- Balbín, C. F. (2015) *Tratado de Derecho Administrativo, 2da. edición actualizada y ampliada*, tomo II. Buenos Aires, La Ley.
- Barra, R. C. (2003) *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II. Buenos Aires, Abaco de Rodolfo Depalma.
- Cassagne, J. C. (2016) *Curso de Derecho Administrativo*, 11° ed., tomo I. Buenos Aires, La Ley.
- Palacio de Caeiro, S. B. (2014) “Autonomía universitaria y derechos humanos”, *Sup. Const-* 2014 (octubre), 02/10/2014, 132 - *La Ley* 2014-E, 1162. TR LALEY AR/DOC/3153/2014.
- Silva Tamayo, G. E. (2004) “La autonomía universitaria después de la reforma constitucional de 1994”, en *Revista del Instituto de Administración Pública, Documentación Administrativa*, N° 267-268, Madrid.

Fallos

- CSJN, Fallos: 322:842, Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/ Universidad Nacional De Luján S/ Aplicación Ley 24521, 27/05/1999.
- CSJN, Fallos E. 129. XL. Rex Estado Nacional - Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad Nacional de General Sarmiento s/ Recurso Rex06/05/2008.
- CSJN, Fallos: 331:1123, Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional s/ Art. 34 de la Ley 24.521, 06/05/2008.
- CSJN, Fallos: 327:2678, “Piaggi, Ana Isabel c/ Universidad De Buenos Aires (UBA) Resolución 3582/2000”, 29/06/2004.
- CSJN, Fallos 344:2591, “Rocca, Alejandro Carlos c/ UNLP s/ Acción Mere Declarativa de Derecho.
- CSJN Fallos: 333:1951, Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional Ministerio de Trabajo Y S.S. s/ Acción Declarativa Art. 322 CPCC, 12/10/2010.
- CSJN, Fallos: 327:5571, INADI c/ E.N. – Ministerio del Interior - Dto. 957/01 - Ley 25.453 s/ Amparo Ley 16986. 14/12/2004.
- CSJN, Fallos: 342:1315, Estado Nacional-Ministerio de Educación y Deportes de la Nación c/ Universidad Nacional de Jujuy s/ Recurso Directo Ley de Educación Superior, Ley 24521, 22/08/2019.
- CSJN, Fallos: 316:1723, Jurío, Mirta Luisa c/ UNLP s/ Daños y Perjuicios, 05/08/1993.
- CSJN, Fallos: 312:435, Gamberale de Mansur, María Eugenia c/ UNR. s/ Nulidad de Resolución, 06/04/1989.

LOS LÍMITES AL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PEDAGOGÍA UNIVERSITARIA



Ricardo Schmidt

Licenciado en Letras (UBA). Especialista en Gestión y Docencia para la Educación Superior (UNTREF). Actualmente investiga sobre las prácticas de lectura y escritura en el ámbito de la educación superior argentina. Profesor en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Universidad Nacional de Luján. (UNLu).

Analizar la problemática vinculada a la autonomía universitaria implica revisar minuciosamente la historia de las instituciones educativas, su función social y su vínculo con el resto de las instituciones que integran cada sociedad.

Desde el punto de vista histórico, si revisamos la historia humana en forma panorámica, podemos afirmar que la civilización humana ha hecho cada vez más complejas sus formas de organización. De la banda primitiva a la tribu, de la tribu a la ciudad-estado, luego a los estados modernos y finalmente al mundo globalizado y multipolar que estamos viviendo.

Pero volvamos por un momento al pasado más remoto. Imaginemos una pequeña tribu que por su simple crecimiento poblacional comienza a distinguir diferentes tareas para cada uno de sus integrantes: la persona que guarde los registros escritos –en el caso de que existan–, la que cure, la que administre los conflictos al interior de la tribu, la que administre los saberes mágicos o los ritos funerarios. Todos

estos oficios nacientes generarán algún tipo de poder asociado a su status y a sus saberes, necesariamente disociado de quién gobierne al conjunto de ese grupo humano. Esto los diferenciará del grupo posiblemente mayoritario que no posea especialización alguna, pero también lo podrá enfrentar a quien o quienes gobiernen esa sociedad, ya que sus intereses particulares no siempre estarán alineados con los de quienes detenten el poder.

Es decir, desde los albores de la organización humana, cuando esta sea mínimamente compleja, los saberes especializados permitirán un cierto poder. No tan fuerte como el de aquellos que efectivamente tengan un control general sobre las acciones de esa sociedad, ni tan débil como el de quienes no tengan saber especializado alguno.

Esta situación, que se ha repetido desde los comienzos de la civilización humana, se ha vuelto cristalina ante el surgimiento de las universidades. Ya en el siglo XIII de la era cristiana, las primeras universidades europeas, esto es, las de Oxford,

Bologna o París, tuvieron que luchar tenazmente por diferenciarse tanto del control del poder religioso como de los poderes locales, pero –digámoslo– durante siglos no lograron tampoco una independencia absoluta de su tutela. En algún sentido, la historia prueba, a lo largo de ocho siglos de existencia, que la universidad nunca será del todo autónoma, pero tampoco podrá ser totalmente dependiente del poder. La autonomía universitaria jamás será nula ni total. Entonces, habrá que pensar en grados de autonomía, más que en perspectivas abstractas.

Siguiendo con esta perspectiva histórica, existieron dos instituciones que han competido a lo largo de los siglos por la formación de las clases dirigentes de la era moderna y contemporánea con la institución universitaria: el clero y la institución militar. Ambas han ejercido, en distintos momentos de la historia y en algunas naciones, y hasta hace no tanto tiempo, alguna tutela sobre la universidad.

Desde esa perspectiva latinoamericana, y si miramos el largo plazo, podemos advertir que nuestro continente, colonizado por europeos desde hace unos 530 años, solo ha contado durante menos de la mitad de su tiempo con instituciones universitarias no tuteladas directamente por el poder religioso. Y que, durante los últimos 100 años de vida, durante más de la mitad de dicho tiempo, las instituciones armadas o la clase dirigente surgida de esas instituciones, gravitaron fuertemente en las políticas de la universidad. Estas dos instituciones han sido las que más claramente limitaron su autonomía.

Evidentemente, de la misma manera que no podemos negar este pasado, tampoco podemos pensar hoy la autonomía universitaria desde una perspectiva que viva de ese pasado. Ya la institución militar –en nuestro país al menos– no está en condiciones de limitar la autonomía, y de hecho se ha integrado a la formación universitaria en institutos cada vez más integrados al mundo civil, y los sectores confesionales religiosos hoy colaboran activamente con la formación universitaria moderna y científica en centros de formación abiertos y de calidad. Entonces, nos formulamos la siguiente pregunta: ¿existe alguna amenaza hoy a la autonomía universitaria?, ¿cuáles son sus principales desafíos?

En los últimos años, los que por poner algún hito fundante podemos identificar con la vuelta de la democracia a los claustros desde la década de 1980, se dieron varias transformaciones que, en cierto sentido,

cambiaron la vida universitaria. Nos concentraremos en cinco elementos que han entrado en tensión con el concepto de autonomía universitaria en las últimas décadas: la expansión de la matrícula universitaria, la profesionalización de la actividad docente, la expansión de la universidad a sectores que antes no accedían a estudios de nivel superior, la problemática asociada al financiamiento del sector y la creciente internacionalización del ámbito universitario.

En el primer caso, la expansión de la matrícula universitaria dio lugar a un renovado interés en la regulación del ingreso a la universidad. Debemos mencionar aquí el famoso caso Monges, que influyó en las regulaciones impuestas por la Ley de Educación Superior, que establecía en su artículo 50 que “en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente”. De la misma manera, debe mencionarse la Ley 27204, de 2015, también denominada “Ley Puiggrós”, que regula el ingreso impidiendo que cada universidad determine sus condiciones de ingreso. El problema con estas regulaciones externas es el desconocimiento de que cada universidad, en un contexto en el que el país cuenta ya con más de 130 instituciones universitarias reconocidas, cuenta con perfiles diferenciados y que el propio sistema impone perspectivas y necesidades distintas para cada casa de estudios. Por otra parte, intentar intervenir externamente en el ingreso (para acotarlo o para ampliarlo) en un país en el que el desgranamiento universitario es uno de los principales problemas implica desconocer la verdadera situación que impide que más jóvenes puedan completar carreras de grado, la falta de formación media adecuada o la necesidad de trabajar durante la carrera, por mencionar solo algunas.

En el segundo caso mencionado, la profesionalización de la docencia universitaria, nuevamente es la legislación la que entra en litigio con las prerrogativas emanadas desde la autoridad universitaria. Esto ha generado una serie de debates y conflictos puntuales tanto en lo referido a los regímenes de jubilación como en lo concerniente a las desvinculaciones producto del régimen de concursos universitarios. En este caso particular, la autonomía no puede ser una excusa para desconocer la protección de los derechos laborales de un docente. El derecho a la indemnización no es un bien jurídico que venga a alterar el principio de

autonomía universitaria. Asimismo, el régimen de concursos promueve, como lo sabían los jóvenes reformistas de Córdoba, una renovación razonable de cargos docentes, que no puede equipararse a cualquier otro empleo en la administración pública nacional.

En el tercer caso, quizás más complejo que el anterior, la expansión de la universidad ha determinado la creación de nuevas instituciones universitarias en nuestro país y en el resto de la región. En este caso, el límite a la autonomía es más sutil. En muchos casos, la creación de nuevas universidades nacionales se funda más en una promoción de los sectores políticos locales que en un meticuloso estudio de las necesidades regionales. Tampoco esta situación de demasiado apego al partidismo es del todo ajena a las universidades tradicionales. En este sentido, la articulación sistema universitario-clase política limita la libertad académica si el principal rol de la universidad es la satisfacción de clientelas políticas. Es valiosa la expansión universitaria y es valioso el compromiso político de la universidad, pero debe articularse con la satisfacción de las demandas de los sectores productivos locales, de un cuidadoso relevamiento de las áreas de vacancia, de la integración de equipos docentes en forma pluralista, de adecuados estudios de impacto.

El cuarto caso probablemente sea el más complejo de analizar y en el que el concepto de autonomía universitaria se vea más desafiado: es el problema del financiamiento universitario. Producto de la expansión del mismo, de la creciente profesionalización docente, de los recursos que demanda del Estado un sistema de educación superior como el de nuestro país, que no es arancelado en el grado, requiere necesariamente una distribución de recursos en el que la interacción con el Estado nacional tendrá un lugar destacado en la orientación de las acciones universitarias. No existe autonomía universitaria verdadera sin autarquía financiera, pero su administración, a la vez, debería poder ser revisada por instituciones externas que auditen la administración efectiva de sus recursos. También constituye un riesgo para la autonomía que los recursos económicos provistos por el Estado contengan un buen porcentaje de partidas

no contempladas en la ley de presupuesto, lo cual ha sucedido repetidamente en la última década.

El quinto y último caso que analizaremos, la internacionalización de la educación superior, enfrenta a la autonomía universitaria a un nuevo desafío impensado años antes. El modelo universitario nacional se encuentra en muchas de sus disciplinas en franca competencia con un modelo universitario internacional que impone prerrogativas en la duración de las carreras, en las formas de acreditar conocimientos, en las formas de intercambio entre instituciones. A su vez, la universidad argentina se encuentra en condiciones particularmente propicias para incorporar a estudiantes y profesores de todo el mundo. Lo ha hecho la Facultad de Derecho a lo largo de su historia, y es una de las más valorables tradiciones de la educación argentina: el haber tendido el brazo generoso al resto de la comunidad hispanohablante. En este sentido, entendemos que la autonomía de la universidad no puede ni debe aislarla de las nuevas prácticas académicas que se dan en el mundo respecto de contenidos y de intercambio entre instituciones.

En conclusión, nuestra universidad no ha sido nunca completamente autónoma, ni nunca lo será del todo. Es suficiente su relevancia para la conformación de la sociedad como para que su destino sea determinado exclusivamente por los universitarios. Pero la intervención de sectores ajenos a la misma necesariamente debe reconocer los errores del pasado y preservar su autonomía en todo lo vinculado a su misión académica, la designación de sus integrantes, sus regímenes de ingreso, permanencia y egreso, sus formas de gobierno interno. No hay soluciones mágicas, pero si el financiamiento por parte del Estado no impone favoritismos, si la regulación del ingreso tiene en cuenta las perspectivas y misiones de cada institución, si se valora la diversidad de perspectivas ideológicas en su seno, si se interesa la universidad por conectarse con sus pares, si se respeta la legislación que incorpora los derechos laborales de sus docentes, y si se dedica con afán científico a estudiar los problemas nacionales, la universidad autónoma hará una contribución enorme al desarrollo del país, a su prosperidad y a la creación de una sociedad más justa.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA CONSTRUCCIÓN COMPARTIDA DEL CONOCIMIENTO



Clara Sarcone

Lic. y Prof. en Letras (UBA) especializada en Educación. Autora de libros escolares y editora en editoriales, instituciones y organismos tanto de nuestro país como del exterior. Coordinadora de taller pedagógico sobre prácticas de la enseñanza en el Departamento de Desarrollo Docente de la Facultad de Derecho de la UBA.

Por mi parte, voy a hablar desde otra perspectiva que, entiendo, va de la mano con el tema del que se viene tratando en la mesa y es la construcción compartida del conocimiento y la necesidad, desde la universidad, de trabajar por el pensamiento. ¿Por qué elijo hablar de este tema y no sobre autonomía universitaria propiamente? Porque justamente a partir de la lectura de los ensayos que se presentaron para el concurso sobre autonomía universitaria, que es el tema que nos convoca en esta mesa, vislumbré que, en realidad, muchas cuestiones diferentes podían plantearse sobre el mismo tema, desde perspectivas también distintas, con enfoques, a veces, hasta contrapuestos y con miradas que provienen, a su vez, de disciplinas diversas. Y eso me lleva a reflexionar sobre cómo se construye el conocimiento, de qué manera esas diferentes voces confluyen en un único espacio (en este caso un concurso de ensayos) y, a su vez, cómo esa misma dinámica se replica (o debería hacerlo) en las aulas de la universidad. En este sentido, decía Umberto Eco en un artículo publicado hace tiempo en *La Nación*:

Ante todo un docente, además de informar, debe formar. Lo que hace que una clase sea una buena clase no es que se transmitan datos y datos, sino que se establezca un diálogo constante, una confrontación de opiniones [...]. (Eco, 2007).

Por eso, los invito a pensar juntos sobre este tema, es decir, sobre la construcción del conocimiento que puede hacerse a través del intercambio de ideas, de la confrontación de posturas, de la aparición de voces diferentes. Es decir, el aula (la universidad) como una caja de resonancia donde a partir del lenguaje y las propias ideas (no solo las del docente sino las de cada persona que comparte ese espacio) sea posible construir conocimiento.

Pero cómo es posible lograr un aula con esas características. Quizás lo primero y más obvio sería abandonando las rutinas tradicionales del aula, que se basan en la clase magistral, en el aprendizaje memorístico y en la repetición mecánica de los saberes. En segundo lugar, teniendo claro que aprender no es una tarea que depende únicamente del estudiante y que es su exclusiva responsabilidad, sino que se trata de

una responsabilidad compartida. En tercer lugar, sabiendo que nuestra voz como docentes no es la única voz, ni siquiera la más valiosa, sino que hay una pluralidad de voces que también deben ser escuchadas y consideradas. Y finalmente, entendiendo que el hecho de que seamos docentes hace mucho, es decir, de que tengamos mucha práctica, no significa necesariamente que sepamos lo que hacemos ni que hagamos bien las cosas. En ese sentido, y parafraseando a Miguel Ángel Zabalza: no hay dudas de que la práctica ayuda, pero quién nos garantiza que no estamos repitiendo los mismos errores cuatrimestre tras cuatrimestre (cfr. Zabalza, 2009). Por eso, solo cuando la práctica va acompañada de formación (cuestión que ninguno de los presentes pondrá en duda), pero también de revisión y reflexión, es posible generar las condiciones para fundar un aula polifónica, en la cual se vehiculen distintas realidades, ideologías, mundos, pensamientos y donde la construcción del conocimiento sea realmente una propuesta colectiva.

Y será justamente en ese tipo de ámbitos, donde podrán ponerse en juego distintos tipos de saberes y aprendizajes (por ejemplo, el aprendizaje significativo, el cooperativo y también el colaborativo, un aprendizaje emocional –por qué no–, el aprendizaje observacional y hasta experiencial si el contexto así lo facilita, y el aprendizaje por descubrimiento, uno de cuyos grandes teóricos es Jerome Bruner, en el que los estudiantes descubren, relacionan y reordenan las ideas para adaptarlas a su propio esquema cognitivo). Y lo que en estos espacios sin dudas se dejará de lado son los aprendizajes memorístico y receptivo, que poco sirven a la formación para el pensamiento.

He elegido hablar sobre esta cuestión porque considero que repensar nuestras prácticas es un tema que atraviesa aquello sobre lo que venimos hablando en esta mesa (la autonomía universitaria, con su consiguiente libertad de cátedra, nos permite pensar –y elegir– qué es lo que queremos lograr como docente, qué es lo mejor que podemos dar a nuestros estudiantes y cuál es la mejor manera de hacerlo). En el módulo IV que tengo a cargo en el Centro para el Desarrollo Docente, hemos logrado (y el plural no es caprichoso, sino que responde justamente a que es un logro en el que los cursantes son claros protagonistas)

una sinergia, donde la circulación de las ideas y las opiniones genera un conocimiento que va mucho más allá de lo que cada una de esas ideas y opiniones expresa por sí misma. Si bien esto no se da en todos los encuentros virtuales que tenemos sí sucede en la gran mayoría. Y en esas oportunidades muchísimas veces se generan preguntas frente a las cuales no hay respuestas claras y también se producen cuestionamientos sobre las prácticas y el quehacer docente que, no tengo dudas, auguran un futuro mejor en las aulas de la facultad.

Y en este punto, ya para cerrar, quiero mencionar este espacio que compartimos los aquí presentes, porque desde el Centro para el Desarrollo Docente se nos propone repensar las prácticas habituales de enseñanza. Como mencioné anteriormente, la mirada crítica acerca de lo que hacemos, el cuestionar metodologías heredadas, el pensar nuevos objetivos que supongan estudiantes protagonistas del aprendizaje forma parte de este cuestionamiento frente a lo establecido. Ya lo sabemos: no alcanza con el “siempre se hizo así” como explicación para nuestras elecciones y decisiones docentes. Porque si hay algo que se vislumbra hace tiempo (y que se puso de manifiesto de manera incuestionable durante la pandemia) es que no es posible mantener prácticas de enseñanza donde se espera que estudiantes repitan conceptos o memoricen contenidos, donde el docente explique (“largue su rollo”, dice Zabalza [2009]) durante una hora y media mientras los estudiantes toman nota, sino que es necesario trabajar para el pensamiento y por el pensamiento.

Entonces para que eso sea posible, se requiere, por supuesto, una decisión y un compromiso por parte del docente, pero también, y no menos importante, un espacio donde hacerlo. Y en este punto vuelvo al inicio de esta charla cuando mencioné el concurso de ensayos y las diferentes voces de quienes planteaban su propia mirada acerca de la autonomía universitaria. ¿Por qué? Porque el concurso, al igual que los módulos de formación docente y esta revista que también publica el Centro para el Desarrollo Docente, generan esos espacios imprescindibles, donde es posible la aparición de diferentes miradas, el intercambio de ideas y la pluralidad de voces para la construcción de nuevos saberes, ideas y conocimientos.

Bibliografía

Eco, U. 2007. ¿De qué sirve el profesor? *La Nación*, 21 de mayo.

Zabalza, M. A. 2009. *Ser profesor universitario hoy. La Cuestión Universitaria*, 5, 68-80.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: HERRAMIENTA EFICAZ PARA LA LIBERTAD DE ACCIÓN



Laura Pégola

Doctora de la UBA. Licenciada y Profesora en Letras, y Técnica en Edición, Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Docente de Semiología (CBC), de Corrección de Estilo e Introducción a la Actividad Editorial (Edición, FFyL, UBA). Docente del Doctorado de la UBA (Fac. de Medicina). Escritora, editora y correctora de estilo. Trabajó y trabaja para diferentes editoriales e instituciones académicas. Coautora de *El arte de escribir bien en español* (2006) y de *Ciencia bien escrita* (2008). Autora de *Escribir, editar y corregir textos* (2021).

Un poco más de cien años han pasado de la Reforma Universitaria de 1918. No fue casualidad que se diera en ese momento, porque en el mundo se venían desarrollando otros movimientos de profundos cambios como la Revolución Mexicana o la Revolución Rusa. Ese año, también, había culminado la Primera Guerra Mundial que dejaba al continente europeo sumido en una profunda crisis. Como señala Pablo Buchbinder (2008):

La contienda devolvió una nueva imagen del Viejo Continente. De faro y vanguardia de la civilización y el progreso, pasó a convertirse en espejo de la barbarie y la decadencia.

Por su parte, en nuestro país se acababa de poner fin a los gobiernos oligárquicos e Hipólito Yrigoyen, figura clave para el inicio de procesos de reformas y cambios, había llegado a la presidencia en 1916. Yrigoyen accedió a la presidencia de la Nación gracias a la ley Sáenz Peña que instituyó el voto universal y secreto, lo que permitió el acceso de la clase media en la vida pública y política del país. Según Félix Luna (2008):

La Reforma Universitaria de 1918 fue parte de un movimiento de democratización que sobrevino en nuestro país a partir de la sanción de la ley Sáenz Peña. Así como en las urnas venales e ilegítimas de la época del Régimen fueron legitimadas y blanqueadas por la ley electoral, así también las universidades argentinas que hasta ese momento languidecían en el convencionalismo, el dogmatismo y la apatía adquirieron una dinámica nueva y un espíritu renovador que se derramó incluso a otros ámbitos de la vida nacional.

Ante este panorama internacional y nacional, la juventud también debía sumirse a los reclamos y aprovechar el momento de reformas para lograr su participación activa en los gobiernos de las universidades. Deodoro Roca define muy bien el espíritu idealista y revolucionario de los estudiantes:

La juventud vive siempre en trance de heroísmo. Es desinteresada, es pura. No ha tenido tiempo aún de contaminarse.

La reforma universitaria llegó para acompañar a la fuerza popular que alcanzaba el gobierno y daba

un nuevo impulso al país, que así lograba afirmar su identidad nacional y se transformaba en un ejemplo para el resto de los países latinoamericanos. Como bien señala Horacio Sanguinetti (2008):

(...) los hombres libres de Sudamérica se conmovieron al llamado de la juventud universitaria cordobesa. Era un enorme reclamo por la libertad, la racionalidad, la ciencia, la generosidad. Los jóvenes reformistas fueron construyendo, sobre el gesto rebelde del inicio, toda una arquitectura conceptual que entroncó, muy rápido, lo pedagógico con lo político, lo reglamentario con lo social. Desde entonces, y salvo eclipses momentáneos, la claridad de la reforma ilumina la conciencia intelectual americana.

Los reformistas comprendieron que el problema universitario era complejo y estaba íntimamente ligado a los problemas nacionales. Por eso, la reforma universitaria, como bien señala Risieri Frondizi (2008), se convirtió en reforma social. Era indudable que sus raíces eran políticas. Así, lo confirmó Deodoro Roca:

La Reforma era un camino que buscando un maestro dio con un mundo.

Así la concepción de reforma universitaria comienza a ganar terreno en todo el continente latinoamericano y se toma como referencia lo sucedido en Córdoba. Luego de que la universidad en América Latina dependiera tanto de la Iglesia como de la Corona, recién en el siglo XIX se pone al servicio del Estado. En el siglo pasado, la universidad es considerada un instrumento de movilidad social y, en el siglo actual, con un mundo globalizado, se busca la integración regional y el intercambio internacional.

En la Argentina, el espíritu reformista se ve interrumpido por los constantes golpes de Estado que sufrió nuestro país a partir de 1930, pero no pierde fuerza nunca porque, hasta en los peores momentos, los ideales de esa tan aclamada reforma se trataron de mantener. Recién a partir de 1983 y hasta la fecha, en que se afianzó la democracia, la universidad tuvo la posibilidad de generar otros debates y lograr que en 1994 se le diera marco legal a la autonomía y autarquía universitaria al ser incluida en la Constitución Nacio-

nal. De esta forma se logró que los poderes Legislativo y Ejecutivo no tuvieran injerencia en sus decisiones.

La autonomía universitaria es una herramienta eficaz para la construcción de la libertad de acción, lo que permite tomar decisiones que hacen a la interioridad de la universidad: elegir autoridades, administrar bienes y recursos, establecer lazos externos, garantizar la pluralidad y la libertad de cátedra, apoyar investigaciones, etc.

Las universidades nacionales desempeñan roles fundamentales en el desarrollo de los países, porque son formadoras de las y los ciudadanos que gobernarán el país en el futuro.

Por eso, debatir y hablar y volver a hablar de autonomía universitaria es primordial. La autonomía significa independencia, libertad de acción y muchas veces se malinterpreta, se confunde esta autonomía que todos y todas defendemos con la autonomía territorial, haciendo creer que la universidad goza de extraterritorialidad.

Las y los estudiantes que ingresan a las aulas –nuestras y nuestros estudiantes–, las y los docentes debemos tener pleno conocimiento de qué significa este concepto que comenzó a defenderse en 1918 y que, en su discurso de apertura del Congreso Universitario, Osvaldo Loudet (1918) ya mencionaba:

El porvenir de un pueblo depende de la cultura y la moralidad de sus clases dirigentes y la universidad es la que forma, la que modela, la que orienta esos elementos conductores. Este congreso (apertura del Congreso de 1918) une a todos los estudiantes alrededor de un alto ideal de libertad, de civilización y de progreso.

Por la necesidad de que el debate acerca de la autonomía universitaria continúe y seamos conscientes de la necesidad de transmitir la importancia de su defensa a las próximas generaciones es que surgió la idea de convocar a un concurso y publicar un número especial de nuestra revista sobre esta temática.

Como diría Loudet (1918):

Trabajemos por la grandeza de la futura universidad, que es trabajar por el engrandecimiento de la República.

Bibliografía

- AA.VV. (2008) *1918-2008 - La reforma universitaria. Su legado*. Buenos Aires, Librería histórica-Fundación 5 de octubre de 1954.
- Abatte, J. P. (2018). "Un nuevo sentimiento generacional", en *Opinión*, Córdoba, 14 de junio de 2018. Dispo-

- nible en <https://cordobaprimero.com.ar/index.php/2018/06/14/nuevo-sentimiento-generacional/> (última visita: 20/8/2018).
- “Aniversario: Juan Filloy y los 80 años del movimiento que cambió la Universidad. La Reforma de 1918, por el único sobreviviente”, Entrevista a Juan Filloy en *Clarín*, 14 de junio de 1998. Disponible en https://www.clarin.com/sociedad/reforma-1918-unico-sobreviviente_0_rJdlkhk18hg.html (última visita 20/8/2018).
- Bermann, G. (mayo-junio de 1916). Informe del Comité de Extensión Universitaria. *Revista del CMA-CEM*, XVI (177-178), p. 460.
- Buchbinder, P. (2008). *¿Revolución en los claustros? La Reforma Universitaria de 1918*. Buenos Aires, Sudamericana, 2008.
- Carreño, L. (2018). “Los caminos de la Reforma Universitaria. Sociabilidad y vida estudiantil en los centros de estudiantes de la Universidad de Buenos Aires (1900-1918)”, en *Quinto Sol*, Vol. 22, No. 1, enero-abril. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-28792018000100001 (última visita 20/8/2018).
- Fronidzi, R. (2008). “Los intentos de reforma. Sus aciertos y fracasos” en AA.VV., *1918-2008 - La reforma universitaria. Su legado*. Buenos Aires, Librería histórica-Fundación 5 de octubre de 1954.
- Lazarte, G. A. (2018). “La reforma universitaria de 1918”, en *El Ancasti*, San Fernando del Valle de Catamarca, 7 de junio. Disponible en: <https://www.elancasti.com.ar/opinion/2018/6/7/la-reforma-universitaria-de-1918-373424.html> (última visita 20/8/2018).
- Loudet, O. (1918). “Discurso del presidente de la Federación Universitaria Argentina”, disponible en <https://argentina3b.files.wordpress.com/2018/04/discurso-del-presidente-de-la-fua-en-el-congreso-estudiantil-autonomismo-estudiantil.pdf> (última visita: 20/8/2018).
- Loudet, O. (1977). *Filosofía y medicina*. Buenos Aires, Emecé.
- Loudet, O. (1946). *Problemas de pedagogía universitaria. La enseñanza de la medicina*, Buenos Aires Imprenta y Casa Editora “Coni”.
- Luna, F. (2008). “Recordando la reforma” en AA.VV., *1918-2008 - La reforma universitaria. Su legado*. Buenos Aires, Librería histórica-Fundación 5 de octubre de 1954.
- “Manifiesto Liminar” Reforma universitaria de 1918. Disponible en: <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/manifiesto-liminar> (última visita: 20/8/2018).
- Paulinelli, M. (2018). “La Reforma del 18: un tiempo para nuestro tiempo” en *Opinión*, Córdoba, 14 de junio. Disponible en <https://cordobaprimero.com.ar/index.php/2018/06/14/la-reforma-del-18-tiempo-tiempo/> (última visita: 20/8/2018).
- Pérgola, L. (2017). “La retórica en las tesis de doctorado de la facultad de medicina (1874-1918)”. Ponencia en el III Congreso Internacional de Retórica e Interdisciplina IV Coloquio Nacional de Retórica “Retórica y manifestaciones de la violencia” Universidad Nacional de Tucumán, 6 - 8 de septiembre.
- Pérgola, L. (2019). “Las múltiples funciones de la universidad en el discurso de Osvaldo Loudet” en Acerbi Cremades, N. y Aspell, M. (comp.) *La reforma universitaria de 1918. Historia y proyección*. Actas del 9º Congreso Nacional de Historia de la Medicina, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Sanguinetti, H. (2008). “La reforma universitaria. Su legado” en AA.VV., *1918-2008 - La reforma universitaria. Su legado*, Buenos Aires, Librería histórica-Fundación 5 de octubre de 1954.

CARRERA Y FORMACIÓN DOCENTE.

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO DOCENTE

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Carrera y Formación Docente. Revista del Centro para el Desarrollo Docente es una publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires que intenta reflejar la práctica y la investigación de docentes, profesores e investigadores acerca de la enseñanza del derecho.

El Comité editorial evaluará los artículos que deberán ser enviados a: revistacarrera@gmail.com. A este mismo mail podrán escribir por dudas o consultas.

El envío del artículo implica la autorización para la publicación en esta revista y su reproducción en cualquier soporte.

Se solicita sean incluidos los siguientes datos: nombre y apellido de la autora o del autor o autores, título del trabajo, dirección de correo electrónico y teléfono. También deberán enviar una foto por cada autor/a.

Los artículos se deberán enviar en el programa Word o similar. Los títulos deben estar en negrita y sin punto final; los párrafos deberán tener sangría de 0,5 cm.

La extensión máxima del artículo debe ser de 2000 palabras (alrededor de seis páginas) en tipografía Times New Roman, tamaño 12, con interlineado 1,5, sin justificar. Cada artículo deberá comenzar con su título, el nombre y apellido de la autora o del autor (o de las y los autores) y el correo electrónico.

Con el artículo, la autora o el autor (o autores) deberán incluir un resumen en español y en inglés de no más de 200 palabras y entre cuatro y seis palabras clave en español e inglés.

También deberán enviar una foto de la autora o del autor (o autores) junto con un breve currículum de no más de 10 líneas.

Las imágenes o fotografías se deben enviar en archivo aparte en una resolución mínima de 300 dpi en jpg. Cada imagen deberá contener su epígrafe.

Las tablas y figuras deben incluirse en el texto y estar numeradas consecutivamente (figura 1, tabla 1, etc.), o debe indicarse su ubicación en el texto con la siguiente indicación resaltada o en tipografía color rojo: **<Insertar figura 1>** o **<Insertar figura 1>**.

La bibliografía no debe exceder la cantidad de 15 citas y deberá respetar las formas de citación propuestas a continuación. Deberá estar organizada por orden alfabético y con sangría francesa de 1,27 cm.

CÓMO CITAR LA BIBLIOGRAFÍA

Libros

Si es un autor:

Apellido del autor, iniciales de nombres, (año de publicación), *Título de la obra*, editorial.

Kennedy, D. (2012), *La enseñanza del Derecho como forma de acción política*, Siglo XXI.

Si son dos autores:

Fenstermacher, G y Soltis, J. (1999), *Enfoques de la enseñanza*, Amorrortu.

Capítulos de libros

Seda, J.A. (2013). Elementos para una didáctica especial del derecho. En J.A. Seda (Coord.). *Difusión de derechos y ciudadanía en la escuela*. Eudeba.

Revistas

Apellido, inicial de la autora o del autor, (año de publicación), Título del artículo, *Nombre de la revista*, N° de la publicación, páginas entre las que se encuentra el artículo.

Pérgola, L. (2020). La redacción académica: uso de mayúsculas y minúsculas. *Carrera y Formación Docente Revista del Centro para el Desarrollo Docente*, 10, 91-97. <http://www.derecho.uba.ar/academica/centro-desarrollo-docente/revista/RCDN10-2020-invierno.pdf>

Leyes

Número y año de la ley. Asunto. Fecha de promulgación. Número en el Diario Oficial.

Ley 27.621 de 2021. Por la cual se implementa la educación ambiental integral en la República Argentina. 03 de junio de 2021. B.O. N° 34.670.

En <http://www.derecho.uba.ar/academica/centro-desarrollo-docente/revista-digital-carrera-docente.php> y en el Repositorio Digital Institucional de la UBA encontrarán los números anteriores de nuestra revista.

Comité editorial**2022**

CENTRO PARA EL DESARROLLO DOCENTE