

A TREINTA AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994: EL EXCESO EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL Y SU INJERENCIA EN EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

MARÍA LAURA PENNELLA*

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo se propone analizar el contenido del Decreto 72/2018 y su impacto en el sistema de control interno de las universidades nacionales con la finalidad de identificar el posible exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria del órgano ejecutivo y la consecuente violación al principio de autonomía universitaria reconocido en el artículo 75 inciso 19 de nuestra Constitución nacional (CN), a partir de su reforma en 1994.

La cuestión reviste importancia debido a las tensiones existentes entre el órgano ejecutivo y las universidades nacionales, lo que vislumbra los intereses de diferentes sectores sociales sobre estas instituciones y las configura como terrenos en constante disputa. Asimismo, si bien se anticipa que la norma careció de observancia y reconocimiento por parte de estas instituciones, y fue manifestado mediante las declaraciones del Consejo Interuniversitario Nacional y las normas internas de diferentes universidades, esta se encuentra vigente e integra el ordenamiento jurídico de nuestro país, lo que genera la posibilidad de su eventual aplicación.

En cuanto a la metodología empleada, en primer lugar, se delimitó el marco teórico y normativo aplicable a la *potestad reglamentaria del órgano ejecutivo*

* Abogada recibida en la Universidad Nacional de La Matanza, docente en la materia Derecho Público y Legislación Aduanera del Departamento de Ciencias Económicas de la UNLaM, investigadora en Formación Inicial UNLaM, alumna de la Especialización en Derecho Administrativo de la UNLaM. Contacto: mlpennella@unlam.edu.ar.

nacional; en segundo lugar, se identificó y definió el concepto de *autonomía universitaria* en el ordenamiento jurídico argentino; en tercer lugar, se analizó el contenido del Decreto 72/2018 y su impacto en el sistema de control interno de las universidades nacionales; en cuarto lugar, se analizaron los resultados y, finalmente, se expusieron las conclusiones.

En ese sentido, se concluyó que la modificación introducida por el Decreto 72/2018 al Decreto 1344/2007 reglamentario de la Ley 24156 que dispone como atribución del Síndico General de la Nación la designación de los auditores internos de las universidades nacionales implicó un ejercicio excesivo por parte del órgano ejecutivo de su potestad reglamentaria contemplada en el artículo 99 inciso 2 de la Constitución nacional y una violación al principio de autonomía universitaria incorporado al artículo 75 inciso 19 de la misma norma en la reforma constitucional de 1994.

II. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL ÓRGANO EJECUTIVO

En nuestro sistema constitucional se efectúa, en palabras de Balbín, un «deslinde de las competencias regulatorias entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo»¹, que surge de la interpretación conjunta de los artículos 14, 26 y 99 inciso 2 de nuestra Constitución nacional. Esto se debe a que, según se dispone en el artículo 14 de la CN, las cuestiones sustanciales que implican la reglamentación de los derechos y garantías reconocidos por nuestra Constitución únicamente pueden ser reguladas a través de una ley. Esta circunstancia, denominada *principio de legalidad*, se condice con lo dispuesto por el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que desde la reforma constitucional de 1994 posee jerarquía constitucional en los términos establecidos por el artículo 75, inciso 22, párrafo 2, CN. Ambos textos, el artículo 14 (CN) y el artículo 30 (CADH) emplean el término *ley*, que habrá de entenderse como ley en sentido material y formal, es decir, en los términos de la Opinión Consultiva 6/86 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)².

El principio de legalidad en la mayoría de los sistemas constitucionales se complementa con el *principio de reserva de ley*. Según este principio, los derechos fundamentales solo pueden restringirse por medio de una ley, ya que es

1 Balbín, Carlos, *Manual de Derecho Administrativo*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 5ª edición, 2021, p. 99.

2 La Corte Interamericana de Derechos Humanos definió la ley como aquella “norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes” en la opinión consultiva del 9 de mayo de 1986, N° OC-6/86, párr. 38, “La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

la expresión legítima de la voluntad del pueblo en una democracia indirecta, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 1 y 22 (CN).

Sin embargo, de la lectura del inciso 2 del artículo 99 (CN), surge que es facultad del presidente expedir los reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes sin alterar su espíritu. De esta manera, se observa que el texto constitucional prevé una segunda fuente de reglamentación que se coloca en cabeza del Poder Ejecutivo y ha sido denominada como *poder regulatorio reglamentario*³ o reglamentación de segundo grado⁴. Esta reglamentación abarca únicamente los detalles o pormenores de la materia regulada por el Congreso, es decir, un ámbito secundario o periférico vinculado a la aplicación de la ley.

En consecuencia, se identifican dos poderes regulatorios, uno central, a cargo del órgano legislativo, y otro reglamentario o periférico a cargo, en principio, del órgano ejecutivo⁵. La intervención del Poder Ejecutivo en el último tipo de reglamentación es eventual, ya que el legislador puede, en virtud de la preferencia a la ley, agotar tanto el núcleo como la periferia⁶.

De esta manera, puede definirse la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo como la facultad del presidente de disponer los pormenores o detalles indispensables a fin de aplicar las leyes con sujeción a lo dispuesto por estas⁷. Esta potestad la ejerce por medio del dictado de *reglamentos de ejecución* o *decretos reglamentarios* y se encuentra limitada por el propio texto constitucional, ya que se indica que no debe alterar el espíritu de la ley que se reglamenta con «excepciones reglamentarias».

II.I. Límites a la potestad reglamentaria

Como se indicó en el apartado anterior, el propio artículo 99 inciso 2 (CN) indica los límites a la potestad reglamentaria del presidente, al establecer que su ejercicio no podrá desvirtuar el principio de la ley con excepciones reglamentarias.

3 Balbín, Carlos, *Manual de Derecho Administrativo*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 5.ª edición, 2021, p. 91.

4 Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 5.ª edición, 2018, Tomo I, p. 120.

5 Balbín, Carlos, *ob. cit.*, p. 93.

6 En tal sentido, se ha indicado: “Corresponde distinguir la reserva de ley de la preferencia de ley, dado que mientras en el primer caso la determinación la efectúa la propia Constitución, en el segundo es la propia ley del Congreso la que determina que ciertas regulaciones deben ser efectuadas por ley formal-material y no por reglamento”. Cassagne, Juan Carlos, *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, BdeF, 2.ª edición, 2016, p. 155.

7 En concordancia, se ha señalado: “El poder reglamentario se refiere a la facultad, en cabeza del Presidente, de dictar normas para la mejor ejecución de las leyes”. Alonso Regueira, Enrique Manuel, *La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho argentino*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 1.ª edición, 2013, p. 544.

Esta disposición se emparenta con el límite establecido al legislador en el artículo 28 (CN), cuando dispone que el Congreso no debe alterar los derechos al reglamentarlos. Así como el Poder Legislativo no debe alterar el derecho que reglamenta por medio de una ley, el Poder Ejecutivo no debe desvirtuar la finalidad de tal norma por medio de supresiones o agregados⁸.

En concordancia, se la ha definido como una «actividad secundaria respecto de la actividad primaria que es la ley, preexistente», ya que el objetivo del Ejecutivo a través del dictado de estos reglamentos es «asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para un mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador»⁹. En ese sentido, las normas emanadas del órgano ejecutivo deben respetar la norma atributiva de competencia, sea esta una ley o la Constitución nacional, así como todo el ordenamiento jurídico, a fin de adecuarse al principio de legalidad o juridicidad¹⁰.

Para concluir, cabe precisar que la facultad reglamentaria del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo no es ilimitada, sino que la reglamentación de los derechos que realicen ambos órganos del poder estatal, como afirma Gelli¹¹, se encuentra sujeta a un doble control de constitucionalidad: debe cumplir el debido proceso adjetivo y el debido proceso sustantivo. El primer control se refiere a la reglamentación por medio del órgano y a través del procedimiento previsto por la Constitución nacional, mientras que el segundo se refiere a la razonabilidad del contenido material de la reglamentación.

II.II. *Control de razonabilidad*

Sobre el producto del ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, los reglamentos de ejecución, es posible que se efectúe un *control de razonabilidad*, cuyo fundamento normativo se encuentra en el artículo 28 de la CN.

En nuestro sistema, es el Poder Judicial el que, en ejercicio de la facultad establecida por el artículo 116 (CN), realiza el *control de razonabilidad* sobre los casos que se someten a su consideración. Esto se deriva del principio de división de poderes que apareja la existencia de controles entre todos los órganos de

8 Bajo dicha premisa, se ha indicado: “En definitiva, el decreto reglamentario será válido, en tanto reglamente los derechos y garantías regulados por la ley formal en términos del art. 30 CADH, ya que en la medida que exceda o contradiga su texto, sentido, fundamento o espíritu será reputado inconstitucional”. Alonso Regueira, Enrique Manuel, *ob. cit.*, p. 546.

9 Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.* p. 202.

10 Alonso Regueira, Enrique Manuel, *El control de convencionalidad de la actividad administrativa*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Lajouane, 1ª edición, 2017, p. 24.

11 Gelli, María Angélica, *ob. cit.*, p. 126.

poder, en el marco de los límites para el ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas a cada uno por la Constitución nacional¹².

En particular, en lo que refiere a la potestad reglamentaria del órgano ejecutivo, este debe emitir los reglamentos en el marco de las facultades que la Constitución nacional le confiere, ya que en caso de existir una extralimitación «el Poder Judicial tiene el deber, impuesto por el artículo 116 de la Constitución Nacional de restablecer dicha juridicidad mediante el control del actuar administrativo, a fin de garantizar los derechos de las personas que hayan acudido a él mediante el ejercicio de su derecho de acción»¹³.

III. EL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La autonomía de las universidades es un concepto dinámico que fue objeto de sucesivas interpretaciones. Estas instituciones no resultan ajenas a las modificaciones experimentadas por el contexto en el que se desenvuelven, sino que mutan a fin de dar respuesta a las sucesivas y diversas demandas originadas tanto en su comunidad académica, como en la sociedad de la que son parte¹⁴.

Debido a ello, la *autonomía universitaria* fue definida desde diferentes aristas con el propósito de delimitar sus características centrales y, a partir de estas, construir un concepto que la distinga¹⁵. Sin embargo, existe consenso en definirla como un producto de Latinoamérica, resultado de procesos económicos, históricos y culturales que atravesaron la dinámica de estos países¹⁶.

12 En ese sentido, Gelli señala: “Si lo razonable es lo opuesto a lo arbitrario, es decir contrario a lo carente de sustento -o que deriva solo de la voluntad de quien produce el acto, aunque esa voluntad sea colectiva-, una ley, reglamento o sentencia son razonables cuando están motivados en los hechos y circunstancias que los impulsaron y fundados en el derecho vigente”. Gelli, María Angélica, *ob. cit.*, p. 555.

13 Alonso Regueira, Enrique Manuel, *El control de convencionalidad...*, p. 15.

14 Marsiske Schulte, Renate: “Historia de la autonomía universitaria en América Latina”, *Perfiles educativos*, 2004, XXVI, 106, Distrito Federal, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, pp. 160-167.

15 Clérico, Laura, Scioscioli, Sebastián, Cardinaux, Nancy: “Alcance de la autonomía universitaria: entre la moderación y la intervención judicial. Hacia una periodización de la jurisprudencia de la Corte”, *Jurisprudencia argentina*, 2009, I, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 25/3/2009, pp. 1146-1175.

16 Por tal motivo, se la concibe como un proceso o fenómeno cultural en el que “El modelo originario con proyecciones mundiales se incorpora sufriendo adaptaciones, ajustes y movimientos propios en nuestro continente, forma parte de la sociedad y cultura, desarrollando una historia propia con modalidades y capacidades particulares (...) unifica al Estado y a la universidad, compartiendo un fin superior: la educación de la sociedad”. Olivera García, Jorge; Piña Libien, Hiram Raúl; Mercado Maldonado, Asael: “La universidad pública: autonomía y democracia”, *Convergencia*, 2009, 16, N° 51, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, septiembre-diciembre 2009, pp. 301-321.

Este trabajo parte de entender la autonomía universitaria como cualidad y garantía constitucional de las universidades nacionales que comprende cinco libertades: la libertad normativa, de gobierno, académica, económica, de investigación y ejecución de las actividades de extensión universitaria, con independencia del Poder Ejecutivo, pero no del Legislativo y Judicial¹⁷.

En el sistema jurídico argentino, la autonomía universitaria adquirió raigambre constitucional mediante su incorporación expresa en el artículo 75 inciso 19 (CN) al momento de efectuarse la reforma constitucional de 1994. En ese sentido, cabe mencionar que previo a tal reforma se debatía en la doctrina el carácter autónomo o autárquico de estas instituciones, lo que dio origen a diversas posturas sobre la cuestión¹⁸. Asimismo, la caracterización jurisprudencial de la naturaleza jurídica de las universidades nacionales osciló en los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

Esta circunstancia se reflejó en la técnica de redacción empleada por el constituyente en 1994, ya que en simultaneidad introdujo los términos *autonomía* y *autarquía*. El primer término comprende al segundo, pues la diferencia es de grado¹⁹. A partir de entonces, tanto la doctrina como la jurisprudencia intentaron definir el alcance del principio de autonomía y autarquía universitaria.

Al respecto, se comparten las palabras de Gelli, quien afirma que la autonomía y autarquía universitaria tienen jerarquía constitucional y, en consecuencia, los órganos del Estado deben respetarlas y garantizarlas. Asimismo, la competencia de las universidades nacionales de dictar sus propios estatutos y determinar su estructura, organización, funcionamiento, así como su potestad para autogobernarse mediante la elección de sus autoridades, si bien se encuentran exentas de la injerencia del órgano ejecutivo, no quedan excluidas de la potestad reglamentaria del Congreso y del eventual control judicial²⁰.

IV. DICTADO DEL DECRETO 72/2018

El Decreto 72/2018 (B.O. 24-01-18) dictado por el Poder Ejecutivo nacional introduce una serie de modificaciones al Decreto 1344/2007 (B.O. 5-10-07), reglamentario de la Ley 24.156, Ley Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (B.O. 29-10-92). En particular, el análisis propuesto se enfoca en su artículo 2, que sustituye al artículo 102 del Decreto 1344/2007 y reglamenta el mecanismo de designación de los auditores internos

17 Gil Dominguez, Andrés: "Autonomía universitaria: la evanescencia consumada", *La Ley*, 1997, C, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, pp. 143-149.

18 Campolieti, Federico: "Las oscilaciones de la autonomía universitaria", *Centro de información jurídica*, Buenos Aires, CIJur, 2020, pp. 1-20.

19 *Ibidem*.

20 Gelli, María Angélica, *ob. cit.*, p. 247.

titulares a cargo de las unidades de auditoría interna que integran el sistema de control interno.

IV.I. *El sistema de control interno de las universidades nacionales*

De la lectura de la mencionada disposición constitucional, surge que las universidades nacionales ejercen dicha autonomía y autarquía en el marco de las «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»²¹.

En ejercicio de dicha atribución otorgada por el constituyente, el Congreso dictó la Ley 24.521, Ley de Educación Superior (B.O. 10-8-95), que resulta de aplicación, según determina su artículo 1, a las universidades nacionales. Este artículo delimita los sujetos alcanzados por sus disposiciones y reconoce la obligación del Estado en sus diferentes niveles de garantizar la educación como derecho humano²².

En ese sentido, la autonomía y autarquía de las universidades nacionales se entiende sometida a las disposiciones de la ley citada, que el legislador sancionó en ejercicio de la competencia atribuida por la Constitución nacional en los artículos 14 y 75, inciso 19, con las limitaciones derivadas del *principio de razonabilidad* contenido en el artículo 26 (CN).

Sobre este aspecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la causa «Monges, Analía M. c/ U.B.A. -resol. 2314/95-»²³, dictada el 26 de noviembre de 1996, interpretó en el voto mayoritario que el alcance del principio de autonomía y autarquía universitaria debe armonizarse con los derechos y garantías reconocidos por los tratados internacionales de derechos que a partir de la reforma de 1994 fueron dotados de jerarquía constitucional en el artículo 75, inciso 22, párrafo 2.

Por su parte, en la causa «Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad Nacional de Luján s/aplicación Ley 24.521»²⁴, dictada el 27 de mayo de 1999, la

21 Art. 75, inc. 19, CN.

22 Ley 24521, Ley de Educación Superior, art. 1: “Están comprendidas dentro de la presente las universidades e institutos universitarios, estatales o privados autorizados y los institutos de educación superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada, todos los cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional, regulado por la ley 26.206 –Ley de Educación Nacional–. El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social en el marco de lo establecido por la ley 26.206”.

23 CSJN, “Monges, Analía M. c/ U.B.A.”, sentencia 26 de noviembre de 1996, *Fallos*: 319:3148.

24 CSJN, “Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad Nacional de Luján”, sentencia 27 de mayo de 1999, *Fallos*: 322:842. En dicho pronunciamiento sostuvo: “Que, en definitiva

CSJN sostuvo que la finalidad del constituyente fue garantizar la independencia de las universidades respecto del Poder Ejecutivo, pero sin desvincularlas de la potestad reglamentaria del órgano legislativo.

En tales términos, la Ley de Educación Superior contiene una disposición que reglamenta el sistema de control interno de las universidades nacionales. En ese sentido, su artículo 59 dispone: «Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional»²⁵.

La CSJN en los autos «Franchini, Rafael Luis -hoy Jerolimich Margarita- s/ recurso de apelación art. 32 de la Ley 24.521 c/ Resolución 320/03 del Consejo Superior de la Universidad Nacional del Nordeste»²⁶, de fecha 4 de septiembre de 2012, remitiéndose a lo dictaminado por la Procuradora General expresó que la autarquía financiera de las universidades se enmarca en las disposiciones de la Ley 24156 por la expresa mención que efectúa la Ley 24.521.

Asimismo, en el artículo 59 *bis* de la ley citada, se estructura con pautas generales el sistema de control de las instituciones universitarias, tanto en su ámbito interno como externo. En lo que refiere al control externo, se establece como órgano responsable de su ejecución a la Auditoría General de la Nación (AGN); mientras que, en cuanto al control interno de las universidades nacionales, les reconoce la facultad a estas instituciones de conformar su propio sistema

y según surge del propio debate de la constituyente, el objetivo de la autonomía fue desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo. Al respecto, resultan elocuentes las palabras del convencional Quiroga Lavié, quien expresó: “... se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la económica y financiera, a la administrativa, a la académica... pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria organizacional y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la república”. En el mismo sentido, el convencional López de Zavalía afirmó: “... las universidades, con toda la independencia que les queramos conceder, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, pp. 3263 y 3541, respectivamente). (Considerando 19).

25 Ley 24.521, Ley de Educación Superior, art. 59.

26 CSJN, “Franchini, Rafael Luis -hoy Jerolimich Margarita- s/ recurso de apelación art. 32 de la Ley 24.521 c/ Resolución 320/03 del Consejo Superior de la Universidad Nacional del Nordeste”, sentencia 4 de septiembre de 2012, Fallos, 335:1655. En dicha oportunidad expresó: “Asimismo, cabe señalar que la Ley de Educación Superior 24.521 establece que las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: dictar y reformar sus estatutos; administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulen la materia; establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente (art. 29, incs. a, b, y h, respectivamente). A su turno, con respecto a la organización y el funcionamiento de las universidades nacionales, la ley dispone que tengan autarquía económico-financiera dentro del régimen de la ley 24.156...”.

de auditoría, que debe garantizar la transparencia en el uso de los bienes y recursos²⁷. Por su parte, el Poder Ejecutivo nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida por el artículo 99, inciso 2 (CN), reglamentó el contenido de la Ley 24156 por medio del Decreto 1344/2007.

En lo que respecta a la reglamentación del artículo 8 de la Ley 24.156, el Decreto 1344/2007 introduce una expresa mención de las universidades nacionales al indicar que para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control «las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional»²⁸.

En consecuencia, el citado reglamento de ejecución amplía el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, ya que la Ley 24.156 no menciona a las universidades nacionales dentro del conjunto de sujetos que integran el Sector Público Nacional. Asimismo, la caracterización que el decreto realiza de estas instituciones de educación superior como *organismos descentralizados* no se compadece con el principio de autonomía y autarquía universitaria reconocido expresamente en el texto constitucional a partir de la reforma de 1994 en su artículo 75, inciso 19. En ese sentido, se identifica un exceso en la potestad reglamentaria del órgano ejecutivo al ampliar el ámbito de sujetos comprendidos por la ley que se reglamenta y efectuar una interpretación errónea de la naturaleza jurídica de las universidades nacionales contraria al principio de autonomía universitaria.

En síntesis, la aplicación de las pautas contenidas por la Ley de Administración Financiera y del Sector Público Nacional a las universidades nacionales es consecuencia de la remisión contenida en el artículo 59 de la Ley de Educación Superior, sancionada por el Poder Legislativo en cumplimiento del artículo 75, inciso 19 (CN), y no por la mención contenida en el Decreto 1344/2007 al reglamentar el artículo 8 de la Ley 24.156, que constituye un ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria del órgano ejecutivo.

IV.II. *Las modificaciones introducidas por el Decreto 72/2018 en las designaciones de los auditores internos*

El Decreto 72/2018 en su artículo 2 modifica el texto original del Decreto 1344/2007 reglamentario de la Ley 24.156 y dispone que el funcionario a cargo

27 Ley 24521, Ley de Educación Superior, art. 59 *bis*: “El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos”.

28 Decreto 1344/2007, art. 8.

de las unidades de auditoría interna, es decir, el auditor interno titular, será designado por el Síndico General de la Nación y carecerá de estabilidad en el cargo²⁹. Con anterioridad a dicha reforma, la reglamentación disponía que la designación de los auditores internos era competencia de la máxima autoridad de la jurisdicción u organismo³⁰.

De esta manera, la designación de los auditores internos de las universidades nacionales por el Síndico General de la Nación constituye una injerencia por parte del órgano ejecutivo en la dinámica institucional de las universidades que desnaturaliza el control interno y lo torna externo. Esto se debe a que el Síndico General de la Nación depende del órgano ejecutivo y las universidades nacionales no son parte del sector público nacional definido por el artículo 8 de la Ley 24.156.

Desde otra arista, el legislador dispuso en la Ley de Educación Superior los lineamientos básicos que estructuran el sistema y la dinámica de control, tanto externo como interno, de las universidades nacionales, ya que el primero lo encomendó a la Auditoría General de la Nación, como organismo dependiente del Poder Legislativo, mientras que la conformación del segundo lo dejó librado al criterio de cada institución universitaria. En consecuencia, el Decreto 72/2018 se inmiscuye directamente en la facultad de las instituciones universitarias de estructurar sus propios sistemas de control interno, en concordancia con los criterios básicos dispuestos por la Ley de Educación Superior. Ello constituye un

29 Decreto 72/2018, art. 2: Sustitúyese el artículo 102 del Anexo al Decreto N° 1344/07 el que quedará redactado de la siguiente manera: “Las Unidades de Auditoría Interna realizarán todos los exámenes de las actividades, procesos y resultados de la jurisdicción o entidad a la cual pertenezcan. La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad será responsable de que las Unidades de Auditoría Interna y sus integrantes se ajusten a sus actividades específicas en forma exclusiva. Cada Unidad de Auditoría Interna estará a cargo de un funcionario denominado Auditor Interno que será designado por Resolución del Síndico General de la Nación. El mismo deberá reunir el perfil técnico establecido por la Sindicatura General de la Nación, conforme los requisitos que surjan de la norma dictada al efecto, por dicho organismo. El Auditor Interno Titular no gozará de estabilidad en el cargo y podrá ser removido por Resolución del Síndico General de la Nación, independientemente de quien haya suscripto su designación. La permanencia en el cargo no podrá exceder el período máximo de cuatro (4) años ininterrumpidos. En cada caso y por expreso pedido de la máxima autoridad del organismo en cuestión, el Síndico General de la Nación podrá extender ese período a un máximo de ocho (8) años ininterrumpidos, si las exigencias de continuidad en el quehacer de la auditoría así lo ameritan. Pasados dos (2) años de dejado el cargo, el Auditor Interno Titular podrá ser designado nuevamente como titular de la Unidad de Auditoría Interna de que se trate”.

30 Decreto 1344/2007, art. 102: “Los Auditores Internos titulares serán nombrados, en el caso de las Jurisdicciones, por Resolución Ministerial, y en el caso de las entidades, por disposición de la máxima autoridad ejecutiva de las mismas previa opinión técnica de la Sindicatura General de la Nación, la que tendrá carácter no vinculante. En el supuesto que la autoridad competente designe al Auditor Interno apartándose de la opinión de la Sindicatura General de la Nación, se deberá expresar en el acto de designación los fundamentos que sustentan tal proceder”.

ejercicio abusivo de la potestad reglamentaria del Ejecutivo al desnaturalizar la finalidad de la ley que busca garantizar que cada universidad, en ejercicio de su autonomía, establezca aquel sistema de control que se adecue a su estructura orgánica-funcional y dinámica institucional.

IV.III. *Conformación de los sistemas de control interno de las universidades nacionales*

A partir del dictado del Decreto 72/2018, se identificaron diferentes situaciones experimentadas por las universidades nacionales en la designación de los auditores internos³¹. En primer lugar, se identificó el caso judicial «UNLaR c/SIGEN s/ amparo de ley 16.986» tramitado en el expediente n° 33593/2018 e iniciado en el Juzgado Federal de La Rioja³².

En tal oportunidad, se expresó que existía verosimilitud en el derecho, ya que las disposiciones del Decreto 72/2018 resultaban contrarias a normas de jerarquía superior, entre las que se encontraba el artículo 75, inciso 19 (CN), los artículos 29, 59, 59 *bis* y 132 a 134 de la Ley de Educación Superior y el estatuto de la propia universidad, al implicar «... una intromisión por parte de la SIGEN en la facultad propia de la UNLaR para designar a su auditor interno a través del rector». Asimismo, destaca la existencia de peligro en la demora debido a que «la situación actual, arribada mediante la resolución SIGEN cuestionada, que implicaría un desplazamiento en las facultades de control de la Alta Casa de Estudios peticionante, previstas en la normativa (...) comprometiéndose la autonomía y autarquía universitarias»³³.

31 Los resultados de esas tareas de investigación se encuentran en el Proyecto de Investigación *Alcance y límites de la autonomía académica e institucional de las Universidades Nacionales*. Acreditación: PROINCE 8002019040001 ILM. Director Dr. Alejandro Mario Mancini DNI 8.273.231, perteneciente al Departamento de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de La Matanza. Fecha de inicio: 01/01/2020 - Fecha de finalización: 31/12/2021. Asimismo, fueron expuestos en la ponencia Pennella, M. L. y Primerano, F. *El paradigma de la Autonomía Universitaria en Latinoamérica: El caso de Argentina ¿Es posible concebir una autonomía universitaria en la cual el órgano ejecutivo designa a los auditores internos de las universidades?* [congreso]. Segundas Jornadas de Investigación Estudiantiles UFRO: Derecho y Actualidad. Universidad de La Frontera, Temuco, 17 de junio de 2022.

32 Juzgado Federal de La Rioja, “UNLaR c/SIGEN”, sentencia 26 de agosto de 2019. En este caso, si bien el juez resolvió declarar la improcedencia de la acción de amparo, en fecha 26 de agosto de 2019, por considerar que la ilegitimidad en el caso no era manifiesta al requerir la interpretación del decreto y mayor debate y prueba como consecuencia de la presunción de legitimidad de los actos administrativos reconocida por el artículo 12 de la Ley 19.549, Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, al momento de resolverse la medida cautelar, en fecha 18 de septiembre de 2018, se hizo lugar a la medida de no innovar.

33 Juzgado Federal de La Rioja, “UNLaR c/SIGEN”, resolución de la medida cautelar solicitada el 18 de septiembre de 2018, considerando 2, párr. 8. Esta sentencia fue apelada por la SIGEN y revocada por la Sala A de la Cámara Federal de Córdoba el 27 de diciembre de 2018.

Por otra parte, se identificó que las universidades nacionales incorporaron en sus estatutos apartados en los que se prevé como área que integra la estructura orgánico-funcional una unidad de auditoría interna, y contaron con el aval posterior del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, quien verificó la adecuación de las disposiciones estatutarias a las pautas de la Ley de Educación Superior impuesta por el artículo 34 de la Ley 24.521³⁴.

Por último, cabe precisar que a la fecha de este trabajo no existe un caso judicial referido a la materia en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación haya efectuado un control de constitucionalidad sobre el Decreto 72/2018 y pueda ser analizado a modo de precedente.

IV.IV. *Panorama posterior a la entrada en vigencia del Decreto 72/2018*

Con la entrada en vigencia del Decreto 72/2018, diferentes actores del sistema universitario y de la administración pública se pronunciaron sobre la constitucionalidad de sus disposiciones y su eventual aplicación. En tal contexto, se identificaron pronunciamientos emitidos por diferentes órganos del Consejo Interuniversitario Nacional, así como dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación que pretenden limitar el panorama de incertidumbre sobre el sistema de control interno de las universidades nacionales.

En cuanto al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), en su carácter de organismo público de coordinación, consulta y propuesta de políticas y estrategias de desarrollo universitario, que nuclea a las instituciones universitarias nacionales y a las provinciales reconocidas por la nación³⁵, emitió la Resolución CE 1284/2018 (20/2/2018) mediante la que, remitiéndose a los fundamentos contenidos en el dictamen jurídico previo, resolvió que las instituciones universitarias nacionales no se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación subjetivo del Decreto 72/2018 y del régimen al que remite.

En ese sentido, el Comité Ejecutivo del CIN entendió que las universidades nacionales no integran el sector público nacional, ya que no son parte de la Administración Pública centralizada ni descentralizada. De esta manera, se

34 En tal situación se encuentra la Universidad Pedagógica Nacional (Unipe), que dictó su estatuto universitario mediante Resolución de la Asamblea Universitaria 1/2020 en la que se contempla la conformación de una Unidad de Auditoría Interna a cargo de un funcionario denominado Auditor Interno Titular, cuya designación depende del Rectorado. El estatuto indicado fue publicado en el Boletín Oficial con posterioridad a su verificación por parte del Ministerio de Educación, realizada por Resolución 624/2020 (B.O. 24-6-2020) en la que no se efectuó observación a sus disposiciones. De esta manera, la previsión estatutaria de la designación del auditor por la máxima autoridad ejecutiva de la universidad, el rectorado, no contó con cuestionamiento por parte del órgano ejecutivo nacional.

35 Estatuto del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Texto ordenado por Acuerdo Plenario 1055/18.

encuentran excluidas de la enumeración que con carácter taxativo realiza el artículo 8 de la Ley 24.156³⁶.

Con posterioridad, el CIN dictó el Acuerdo Plenario 1154/2021 (14/12/2021) en el que se recomendó a las universidades nacionales conformar su propio sistema de control interno y se les recomendó su adhesión al organismo de control constituido en el artículo 3, denominado Órgano Coordinador de Control Interno de todas las Instituciones Universitarias Nacionales dependiente del Comité Ejecutivo del CIN³⁷.

Desde otra arista, la Procuración del Tesoro de la Nación, el 28 de noviembre de 2022, emitió el Dictamen 323:407³⁸ en el que entendió que «no resultan aplicables a las universidades nacionales las previsiones que, en materia de control interno, contienen los artículos 100 y concordantes de la LAF», aunque indicó que ello no obstaba la posibilidad de que, en ejercicio de la autonomía y autarquía reconocida por la Constitución nacional, celebraran acuerdos con la Sindicatura General de la Nación a fin de promover el fortalecimiento y la mejora de los sistemas de control interno, ya que presupone la concurrencia de la voluntad de las autoridades universitarias³⁹.

Como consecuencia, la Sindicatura General de la Nación, el 21 de julio de 2023 mediante la Resolución SIGEN 299/2023, consideró necesario adoptar las consideraciones de la Procuración del Tesoro de la Nación y disponer la modificación de la estructura de sus áreas competentes a fin de ajustar el ámbito de

36 Resolución CE-CIN 1284/2018. Asimismo, el dictamen jurídico que integra la citada resolución como su anexo, expresa que las facultades que le son atribuidas al Síndico General de la Nación mediante el decreto analizado “constituirían una forma de injerencia del Ejecutivo en los asuntos de las universidades nacionales que atenta directamente contra la doctrina del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, desnaturalizando el control interno tornándolo en uno de tipo externo”.

37 La función del órgano es sistematizar las normas, los criterios y las pautas de control interno aplicables, a fin de fomentar un único sistema integral e integrado.

El órgano de control mencionado fue conformado el 20 de junio de 2023 mediante el Acuerdo Plenario 1.192/2023 del CIN con la integración de dos (2) representantes de las autoridades superiores, dos (2) representantes de las auditorías internas y dos (2) profesionales del Derecho efectuándose en simultáneo la designación de tales miembros.

38 Dictamen 323:407.

39 Dicha interpretación se condice con lo manifestado por el CIN en el Acuerdo Plenario 533/2004 en el que expresó la conveniencia de celebrar convenios con la Sindicatura General de la Nación a fin de que “realice auditorías externas, con las modalidades que en cada caso estime pertinentes, y para diseñar sistemas de control para ser aplicados atendiendo a la naturaleza, funciones y organización de las Universidades Nacionales”. Asimismo, en tal acuerdo se encomendó al Comité Ejecutivo del CIN la suscripción de un convenio con la Sindicatura General de la Nación destinado a facilitar la cooperación entre los agentes involucrados en el ámbito de sus competencias con adecuación al ordenamiento jurídico vigente y con la finalidad de adoptar las medidas necesarias para “garantizar la mayor transparencia y legalidad de las instituciones públicas”.

su control al criterio del dictamen jurídico. Para ello, dispuso que la Sindicatura Jurisdiccional de Educación y Universidades Nacionales ubicada dentro de la Subgerencia de control de empresas, INSSJP, educación y universidades nacionales, sería la encargada de supervisar a aquellas universidades nacionales con convenio con la SIGEN.

En sintonía, el 4 de agosto de 2023, dicha sindicatura jurisdiccional emitió un comunicado a las unidades de auditoría interna mediante el que solicitaba que se abstuvieran de remitir sus informes, instructivos y tareas a la SIGEN, para evitar su intervención hasta que se suscribiera un convenio específico. Asimismo, se inhabilitó el sistema de Seguimiento de Acciones Correctivas (SISAC) aprobado por Resolución SIGEN 173/2018 para la carga de dichos documentos.

Estas medidas implicaron modificaciones en las pautas de trabajo de las diferentes unidades de auditoría interna de las universidades nacionales por la aparente desvinculación con la supervisión que hasta el momento efectuaba la SIGEN en la aprobación de los Planes Anuales de Trabajo, y en la supervisión del cumplimiento de los proyectos y actividades previstos en estos. A partir de tales medidas, el CIN celebró un acuerdo marco con el Ministerio de Educación de la Nación, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y la SIGEN el 1 de noviembre de 2023. En este se expresa que el CIN recomendó a las universidades nacionales su adhesión al Sistema de Control Interno integral e integrado de todo el sistema universitario nacional y que resultaría conveniente la celebración de convenios con la SIGEN debido a su experiencia y especialidad en la materia «con miras a garantizar el manejo transparente de los fondos que reciben las Universidades Nacionales por transferencia del Tesoro de la Nación, tanto para el control de la propia comunidad universitaria como de la sociedad en general». El convenio expresamente determina: «En todas las circunstancias o hechos que tengan lugar como consecuencia en la aplicación del presente Convenio Marco, las Partes mantendrán la autonomía de sus respectivas estructuras técnicas y administrativas» (cláusula undécima).

Como consecuencia, diferentes universidades nacionales suscribieron acuerdos específicos con la SIGEN, el Ministerio de Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias.

V. CONCLUSIÓN

En este trabajo se comprobó la hipótesis inicial: el dictado del Decreto 72/2018 implicó una injerencia por parte del Poder Ejecutivo nacional en la autonomía de las universidades nacionales, como consecuencia de un ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria en los términos del artículo 99, inciso 2, de la CN.

Así, se identificó que el principio de autonomía y autarquía universitaria incorporado expresamente en el artículo 75, inciso 19, de nuestra Constitución nacional en 1994 generó una gran cantidad de producción normativa, doctrinaria y jurisprudencial tendiente a delimitar el alcance de su contenido. Entre aquellas se encuentran las normas emitidas por parte de los diferentes órganos de poder del Estado, así como de otros agentes involucrados, entre ellos el Consejo Interuniversitario Nacional.

Por otra parte, se identificó que el Congreso Nacional al sancionar la Ley 24521 dispuso que, en materia de control interno, serán las universidades nacionales las que arbitren y determinen los mecanismos necesarios para su implementación. Desde otra arista, se identificó que Decreto 72/2018 se encuentra vigente y, por lo tanto, es parte del ordenamiento jurídico aplicable, aunque en la práctica la mayoría de las universidades nacionales estructuraron sus propios sistemas de control interno y designaron a sus propios auditores sin intervención del órgano ejecutivo.

En ese sentido, en el marco del trigésimo aniversario de la reforma constitucional de 1994, es preciso señalar que esta situación de imprecisión normativa implica colocar a las universidades nacionales en una situación de vulnerabilidad ante los constantes vaivenes políticos que enfrenta nuestro sistema de gobierno. Tal situación, amedrenta la garantía contenida en el artículo 75, inciso 19, de la CN en perjuicio del sistema universitario nacional.

De esta manera, sostenemos que el vínculo entre las universidades nacionales y el Estado debe regularse bajo el principio de la autonomía universitaria. Solo en dicho marco será posible concebir a estas instituciones de educación superior como espacios de producción de conocimientos colectivos significativos en garantía de la educación superior como derecho humano y bien público, cuyo cumplimiento exige un compromiso por parte del Estado. Por ello, proponemos estudiar la autonomía universitaria a partir de una nueva perspectiva: el vínculo necesario que existe entre las universidades y el Estado, y la posibilidad de que ambos actores lleguen a puntos de encuentro a fin de dar respuesta a las nuevas demandas sociales.

LA CONSTITUCIÓN REFORMADA

Treinta años después

Coordinadores

LEANDRO ABEL MARTÍNEZ

LUCIANO DURRIEU



ALFONSO - ALONSO REGUEIRA - ALVADO - ÁLVAREZ ALONSO
BENCE PIERES - CARSEN NICOLA - CHACÓN - COLOMBANO
DOLABJIAN - DURRIEU - ETCHEVERRY - FLORES COLLAZO
FREEDMAN - GARCÍA - GASCUE - LÓPEZ ALFONSÍN - MARTÍNEZ
PENNELLA - REY - RIOS - RODRÍGUEZ - RUBIO - SPOTA - WÜST



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Octubre de 2025

MARTÍNEZ, LEANDRO ABEL

La Constitución reformada - Treinta años después / Leandro Abel Martínez;
Luciano Durrieu (Coord) 1a. edición especial - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la
Universidad de Buenos Aires, 2025.

272 págs.; 23x16 cm.

Edición para Asociación de Docentes UBA, Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales

ISBN 978-987-46364-4-7

1. Derecho Constitucional. I. Durrieu, Luciano II. Título.

CDD 342.02

Edición:

Edición de estilo a cargo de la Lic. Clarisa Analía Vittoni

© Asociación de Docentes

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina