

LEY DE BASES, REFORMA DEL ESTADO Y UNIVERSIDADES NACIONALES

LEANDRO ABEL MARTÍNEZ

Presidente de la Asociación de Docentes y
Subdirector de la Escuela de Posgrado de la Facultad
de Derecho; Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: 1. Las bases de la delegación legislativa. 2. Las universidades nacionales frente a la reorganización administrativa y la intervención. 2.1. La autonomía y la autarquía constitucional. 2.2. Reorganización administrativa e intervención en la Ley de Bases. 3. El principio de reserva de Ley Universitaria. 4. El procedimiento administrativo. 4.1. La anterior regulación. 4.2. La nueva regulación. 5. El control de la autarquía universitaria. 5.1. La autarquía en la LES. 5.2. El control interno y externo. 5.3. El control interno según la doctrina de la PTN. 5.4. El control de la autarquía plasmada en los estatutos universitarios.

I. LAS BASES DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA

Una porción de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley de Bases)¹ fue dictada por el Poder Legislativo de la Nación (Congreso), en ejercicio de la atribución que le confiere el art. 76 de la Constitución Nacional (CN), para transferir al Poder Ejecutivo de la Nación (Presidente) un fragmento específico de su potestad legislativa. La Ley de Bases declaró la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un (1) año y sentó las bases de la delegación legislativa (art. 1°).

La Ley de Bases persigue, entre otros propósitos, la reforma del Estado (Título II). A tales fines, establece la reorganización administrativa (Capítulo I, Título II) de: “... los órganos u organismos de la administración central o descentralizada contemplados en el inciso *a*) del artículo 8° de la Ley 24.156 que hayan sido creados por ley o norma con rango equivalente...” (art. 3°). La Ley 24.156 es la “Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector

1 Ley 27.742 (B.O. 8-7-2024).

público nacional” (LAF)². En el artículo 8° se define la composición del sector público nacional³.

La reorganización administrativa, vía delegación legislativa, implica que el Presidente puede disponer (art. 3):

- a) La modificación o eliminación de las competencias, funciones o responsabilidades dispuestas legalmente cuyo mantenimiento resulte innecesario; y
- b) La reorganización, modificación o transformación de su estructura jurídica, centralización, fusión, escisión, disolución total o parcial, o transferencia a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo acuerdo que garantice la debida asignación de recursos.

Asimismo, la Ley de Bases habilita, con excepciones, la intervención de los organismos descentralizados, empresas y sociedades mencionadas en los incs. a) y b) del art. 8° de la LAF (art. 6°)⁴. En suma, la Ley de Bases confiere un amplio

2 Ley 24.156 (B.O. 29-10-1992).

3 Art. 8° LAF. 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.

b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

4 Art. 6 Ley de Bases. Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a intervenir, por el plazo previsto en el artículo 1° de la presente ley, los organismos descentralizados, empresas y sociedades mencionadas en los incisos a) y b) del artículo 8° de la Ley 24.156, con exclusión de las universidades nacionales, los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y todos los entes que de ellos dependan; la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT); el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “Dr. Carlos G. Malbrán” (ANLIS); la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); la Unidad de Información Financiera (UIF); el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); el Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG); el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y las instituciones de la seguridad social.

abanico de posibilidades al Presidente para disponer e intervenir (esos son los verbos empleados en el articulado) el Sector Público Nacional definido en la LAF.

Por otra parte, en aras de la reforma del Estado, en lo que interesa al presente trabajo, la Ley de Bases modifica la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA)⁵ y reconfigura el ámbito de aplicación de sus disposiciones (Capítulo III, Título II). Asimismo, una de las metas de la reorganización administrativa consiste en: “Asegurar el efectivo control interno de la administración pública nacional con el objeto de garantizar la transparencia en la administración de las finanzas públicas” (art. 2º inc. c).

2. LAS UNIVERSIDADES NACIONALES FRENTE A LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA INTERVENCIÓN

2.1. La autonomía y la autarquía constitucional

La CN, en la Reforma de 1994, consagró la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales (art. 75, inc. 19)⁶. La norma, en cuestión, ordena que el Congreso sancione: “... leyes de organización y de base de la educación [...] que garanticen [...] la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. La Ley de Educación Superior (LES)⁷ fue dictada por el Congreso en cumplimiento de ese mandato constitucional. Ergo, la LES es la ley que organiza las bases de la educación universitaria y, al mismo tiempo, garantiza la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales. En esa tarea concatenada pergeña el molde de las universidades nacionales.

La autonomía y la autarquía conferida por la CN a las universidades nacionales tienen significación propia. La autonomía es institucional y política⁸, vinculada a los temas de su especialidad y en donde el elemento preponderante es el académico. La autarquía es económica y financiera. Tanto la autonomía como la autarquía son administrativas, en el sentido de que este aspecto funciona como un motor de ellas.

Es importante formular esta diferenciación inicial a los efectos ulteriores de analizar las posibilidades de injerencia, en la autonomía y en la autarquía, del Congreso y del Presidente.

5 Decreto Ley 19.549. (B.O. 27-4-1972).

6 Art. 75, inc. 19, CN. ...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.

7 Ley 24.521 (B.O. 10-8-1995).

8 La LES califica a la autonomía universitaria como académica e institucional (art. 29).

2.2. *Reorganización administrativa e intervención en la Ley de Bases*

De acuerdo a la Ley de Bases, quedan excluidas de la reorganización administrativa (art. 3º inc. *b*) y de la intervención (art. 6º) del Poder Ejecutivo las universidades nacionales, como así también, los órganos u organismos del Poder Judicial, del Poder Legislativo, del Ministerio Público y todos los entes que de ellos dependan. He aquí las únicas referencias de la Ley de Bases respecto de las universidades nacionales.

Las prevenciones señaladas responden a razones constitucionales. A continuación, algunas obviedades necesarias. La Ley de Bases, en el trozo en análisis, es una ley de abdicación temporal de facultades legislativas. En consecuencia, el campo de actuación presidencial es más acotado que el de una ley sancionada por el Congreso en pleno ejercicio de su poderío legislativo. Por tanto, los decretos ejecutivos deben circunscribirse, conforme la literalidad del artículo 76 de la CN, a las “materias determinadas de administración o de emergencia pública” fijadas en las bases de la delegación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que las universidades nacionales poseen autonomía y autarquía constitucional, en ningún contexto de emergencia una delegación legislativa podría autorizar una reorganización administrativa. Solo el Congreso modificando la LES podría incidir en la matriz de las universidades nacionales, pero sin perder de vista que la organización de las bases de la educación universitaria debe garantizar la autonomía y la autarquía universitaria. Es que las relaciones estipuladas en la CN, son entre el Congreso y las universidades nacionales. Ello se verifica en la regulación de la figura de la intervención de las universidades nacionales.

En principio, únicamente, una ley formal no delegante podría disponer la intervención (art. 30 LES)⁹. Ello surge, tanto de la CN como de la LES. En el supuesto constitucional, es una derivación lógica de la obligación del Congreso de sancionar las leyes de organización y de base que garanticen la autonomía universitaria. Dicho de otro modo, la regulación razonable de la intervención garantiza la autonomía, habida cuenta que impone límites a los poderes estatales. En el supuesto legal, la posibilidad de intervención del gobierno federal se encuentra expresa y detalladamente regulada. En fin, sostengo que la delegación legislativa, como así también, los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) no pueden estar direccionados hacia las universidades nacionales ya que opera una suerte de principio de reserva de ley en materia universitaria.

Retomando, la Ley de Bases permite que el Presidente reorganice los órganos u organismos de la administración central o descentralizada (contemplados

9 La LES prevé que el Poder Ejecutivo puede disponer una intervención cuando el Congreso está en receso y ad referéndum (art. 30). El acto de intervención por parte del Presidente no debería ser encuadrado en un DNU. Simplemente, debería invocarse el art. 30 de la LES.

en el art. 8 inc. *a* de la LAF) y que hayan sido creados por ley o norma con rango equivalente (art. 3). La norma enunciada merece dos comentarios.

El primero, las universidades nacionales no son parte de la Administración central o descentralizada y no están mencionadas en la conformación del Sector Público Nacional de la LAF. Es decir, no guardan relación de dependencia con la rama ejecutiva. En demostración de ello, cabe mencionar que las resoluciones definitivas de las universidades nacionales tienen que ser impugnadas a través de un recurso directo ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia territorial (art. 32 LES)¹⁰. De esta forma, no es procedente el control de tutela característico de la administración descentralizada¹¹.

El segundo, las universidades nacionales son creadas por ley siguiendo el procedimiento establecido en la LES¹². En el acto legislativo el Congreso dota de sin-

10 “Artículo 32, LES. Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, solo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria”.

11 Sobre este tema, Giuliana Rocío ZAMBONI y María Belén GIMÉNEZ STRECK señalan con acierto: “... los desacuerdos entre el Poder Ejecutivo y las universidades no constituyen conflictos internos sino que deben ser resueltos por el Poder Judicial. En tal sentido se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Inadi c/ E.N. - M° Interior - dto. 957/01 - ley 25.453 s/ amparo ley 16.986” del 2004, donde sostuvo: “Los conflictos de índole patrimonial que se susciten 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” (Fallos: 327:5571)” (Funcionamiento de los organismos de contralor sobre las Universidades Nacionales en la Argentina, Palabras del Derecho, 20-10-2024, <https://www.palabrasdelderecho.com.ar/articulo/5487/Funcionamiento-de-los-organismos-de-contralor-sobre-las-Universidades-Nacionales-en-Argentina>).

12 El 28 de septiembre de 2023, el Congreso decidió crear cinco (5) nuevas universidades nacionales: la Universidad Nacional del Delta (Ley 27.727), la Universidad Nacional del Pilar (Ley 27.728), la Universidad Nacional de Ezeiza (Ley 27.729), la Universidad Nacional de Río Tercero (Ley 27.730) y la Universidad Nacional Madres de Plaza de Mayo (Ley 27.731). La publicación en el Boletín Oficial data del 12 de octubre de 2023. El 26 de febrero de 2024, la Ministra de Capital Humano resolvió revisar el proceso de creación de las universidades nacionales nacidas en 2023. La parte dispositiva del acto administrativo ministerial dice: “Artículo 1°.- Establecer el proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas de las nuevas instituciones universitarias nacionales creadas por las Leyes 27.727, 27.728, 27.729, 27.730 y 27.731 con el fin de determinar el efectivo cumplimiento del procedimiento para su creación y funcionamiento objetivo” (Resol.- 2024-45-APN-MCH). El argumento central de la Ministra de Capital Humano fue el siguiente: “Que atendiendo a razones de dar cumplimiento a lo establecido en las leyes vigentes, de evitar la duplicación y superposición de estructuras jerárquicas y de garantizar que la oferta educativa cumpla con la calidad y pertinencia debida, resulta necesaria la adopción de medidas tendientes a revisar el inicio de actividades académicas de las Casas de Altos Estudios antes mencionadas, para determinar si el procedimiento administrativo exigido por la Ley de Educación Superior para crear nuevas universidades fue debidamente cumplido, si las condiciones allí establecidas fueron

gularidad a cada una de las universidades nacionales. Asigna el nombre, el anclaje territorial, el presupuesto, etc. Sin embargo, el género universidades nacionales encuentra su génesis en la CN. Entonces, el rango de las universidades nacionales es constitucional, más allá de que el momento de creación individual es legal.

3. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY UNIVERSITARIA

La LES consagra el principio de reserva de ley o de legalidad en materia universitaria. La afirmación puede parecer osada o, por lo menos, novedosa y requiere de una justificación. Utilizando el razonamiento analógico, tomemos los reconocidos principios de legalidad penal o de legalidad tributaria. Ambos consisten, básicamente, en que la potestad para dar nacimiento o muerte a un delito o a un tributo se encuentra reservada a la ley formal. En el caso de los delitos, la atribución es exclusiva del Congreso y, en el supuesto de los tributos, la facultad está repartida entre los poderes legislativos federales y locales.

Hecha la comparación, conforme a la LES, es atribución exclusiva del Congreso crear y disolver universidades nacionales (art. 48)¹³. Para el nacimiento legal de una universidad nacional tiene que haber previsión del crédito presupuestario, un estudio de factibilidad y un informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)¹⁴. El informe del CIN también es requerido como paso previo para que el Congreso ordene el cierre de una universidad nacional.

El principio de reserva de ley universitario se encuentra explicitado en la LES en cuanto a la forma de creación y de disolución de las universidades

realmente satisfechas y se encuentren debidamente documentadas y si la pertinencia, oportunidad y la previsión del crédito presupuestario correspondiente, en base a un estudio de factibilidad, avala la iniciativa”.

13 La historia da cuenta de la creación de universidades nacionales por medio de DNU. En 2002, durante la presidencia de Eduardo Luis Duhalde se crearon dos universidades utilizando DNU: la Universidad Nacional de Chilecito (DNU 2615/2002) y la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (DNU 2617/2002). En 2003, esas universidades fueron creadas nuevamente mediante las Leyes 25.813 (B.O. 1-12-2003) y 25.824 (B.O. 9-12-2003), respectivamente.

14 Pablo O. Cabral esquematiza el proceso de creación de las universidades nacionales establecido en la LES de la siguiente forma: “Etapa 01: Creación por Ley Nacional (art. 48 LES); Etapa 02: Designación de rector organizador (art. 49 LES); Etapa 03: Proceso de formulación del proyecto institucional y proyecto del estatuto provisorio (art. 49 LES); Etapa 04: Aprobación del proyecto institucional del estatuto provisorio por parte del Ministerio de Cultura y Educación (art. 49 LES); Etapa 05: Autorización de la puesta en marcha de la nueva institución por resolución del Ministerio de Cultura y Educación (art. 49 LES); Etapa 06: Proceso de normalización, en un plazo máximo de 4 años a partir de su creación (art. 49 LES); Etapa 07: Primera asamblea universitaria: Finalización de la normalización y adquisición de la autonomía universitaria” (CABRAL, Pablo O., “Trámite legal para la creación de las universidades nacionales en la República Argentina. A propósito de la declaración de inconstitucionalidad de la resolución 45/2024 del Ministerio de Capital Humano de la Nación”, TR LA LEY AR/DOC/2763/2024).

nacionales, pero es una derivación directa de la potestad del Congreso de dictar leyes de organización y de base de la educación que aseguren la autonomía universitaria. Resulta útil reparar en el significado de la palabra “asegurar” para vislumbrar que la autonomía y la autarquía operan como una garantía a favor de las universidades nacionales. El diccionario de la Real Academia Española contiene tres (3) acepciones sobre el término¹⁵:

1. tr. Hacer que alguien o algo queden seguros o firmes.
4. tr. Preservar o resguardar de daño a alguien o algo.
5. tr. Hacer que algo quede seguro o garantizado.

Con el objeto de garantizar la autonomía universitaria la LES regula el procedimiento y los motivos de intervención de las universidades nacionales. El art. 30 dice:

“Las instituciones universitarias nacionales solo pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación, o durante su receso y *ad referendum* del mismo, por el Poder Ejecutivo nacional por plazo determinado –no superior a los seis meses– y sólo por alguna de las siguientes causales:

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

La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica.

En retroalimentación con el principio reserva universitaria, la LES dispone que las universidades nacionales solo pueden ser intervenidas por el Congreso. Sin embargo, vaticina una excepción. Durante el receso legislativo, el Presidente puede ejercer esa facultad *ad referendum* del Congreso y por un plazo que no supere los seis meses. En cualquier escenario, la autonomía académica debería estar a salvo.

Las hipótesis de intervención buscan garantizar la autonomía universitaria. Desde la Reforma Constitucional de 1994 y la vigencia de la LES, no se registran intervenciones del gobierno federal sobre universidades nacionales. A continuación, conjeturas y especulaciones teóricas sobre las causales de una intervención.

La primera (inc. a), procede ante la parálisis total de la institución y el agotamiento de las vías de solución del conflicto. Los problemas pueden ser internos o externos. En cualquier caso, solo las autoridades universitarias podrían requerir el auxilio federal, ya que son las únicas en condiciones de dar por terminadas las negociaciones amistosas.

La segunda (inc. b), supone una seria afectación del orden público que debería configurar un daño, potencial o efectivo, a derechos o bienes de terceros o de la institución universitaria. Encuentra relación con el art. 31 de la LES que

15 <https://dle.rae.es/asegurar>.

dispone: “La fuerza pública no puede ingresar en las instituciones universitarias nacionales si no media orden escrita previa y fundada de juez competente o solicitud expresa de la autoridad universitaria legítimamente constituida”. En esta hipótesis de caos público, la intervención podría implicar la actuación de la fuerza pública, pero validada por el juez competente o a requerimiento de la autoridad universitaria.

La tercera (inc. c), importa la defensa del imperio de la LES. Aquí, hay que descartar la intervención en el caso de que los estatutos universitarios contradigan a la LES, ya que pueden ser impugnados por la cartera educativa del Presidente ante el fuero federal luego de su aprobación definitiva o de su modificación (art. 34 LES).

El aseguramiento de la autonomía universitaria es una tarea encomendada por la CN al Congreso. En tiempos de normalidad, el Presidente sólo puede expedir reglamentos para la ejecución de las leyes (99 inc. 2° CN). En épocas de excepcionalidad, la emergencia pública o la necesidad y la urgencia no dan lugar para que el Congreso delegue o el Presidente se apodere de la atribución legislativa de asegurar la autonomía universitaria.

En suma, no advierto habilitaciones normativas o presupuestos fácticos para la delegación legislativa y para el dictado DNU.

Por esta razón, tanto en la normalidad como en la excepcionalidad, la LES no podría ser sustituida o modificada por obra del Presidente. Además, el artículo 99 de la CN al definir las atribuciones presidenciales no explicita ninguna en materia de educación universitaria. El principio de reserva universitario se incorpora al catálogo conformado por las materias penal, tributaria, electoral y de partidos políticos.

4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

4.1. *La anterior regulación*

La Ley de Bases modificó la LPA y reconfiguró el ámbito de aplicación de sus disposiciones (Capítulo III, Título II). La anterior redacción del art. 1° de la LPA, establecía: “Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, se ajustarán a las propias de la presente ley...”¹⁶. Desde entonces, ante la ausencia de regulación específica, la LPA rigió supletoriamente en los procedimientos sustanciados ante

16 En cuanto a la comprensión de la Administración Pública Nacional, Tomás Hutchinson explica: “Cuando la ley habla de Administración pública centralizada comprende los órganos que dependen *jerárquicamente* del Poder Ejecutivo –ministerios, secretarías de Estado, subsecretarías, direcciones generales, etc.–; al referirse a los entes descentralizados incluye los entes públicos estatales: entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades con participación estatal mayoritaria”. (HUTCHINSON, Tomás, *Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549*, Ciudad de Buenos Aires, Editorial Astrea, 1998, p. 52).

las universidades nacionales. En efecto, la LPA expandió su complementariedad a la totalidad de los procedimientos especiales coexistentes (art. 2°).

El alcance supletorio de la LPA para las universidades nacionales fue corroborado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En “Budano” sostuvo: “En el ámbito de los procedimientos universitarios, la Ley 19.549 resulta aplicable con carácter supletorio, habida cuenta de que por virtud de lo establecido en el art. 1°, inc. 20 del Decreto 9101/72 con arreglo a lo dispuesto en el art. 2° de la propia Ley 19.549, el Poder Ejecutivo ratificó la vigencia del régimen de procedimientos propio de las universidades”¹⁷. El art. 2° de la LPA, establecía un plazo para que el Presidente determinara la suerte de los procedimientos especiales, con miras a su adaptación paulatina a la nueva reglamentación. A la vez, dispuso la supletoriedad de las normas de procedimiento para las tramitaciones administrativas de los regímenes especiales subsistentes. El art. 1° del Decreto 9101/72, reafirmó la supletoriedad de la LPA y estableció la vigencia de diversos procedimientos. El inc. 20, estipulaba la actualidad de un conjunto de normas destinadas a las universidades nacionales, en los siguientes términos: “Procedimientos en las Universidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 17.245 y 94 y concordantes del reglamento aprobado por el Decreto 1.759/72”.

En igual sentido, en “Riccomi”, la CSJN dijo en relación con los supuestos de nulidad del acto administrativo: “El art. 14 de la Ley 19.549 resulta de aplicación supletoria en el ámbito universitario, toda vez que no existe, en las leyes especiales destinadas a regir los procedimientos en las universidades, disposición alguna que lo contradiga o que se refiera a las causales de nulidad de los actos administrativos de su jurisdicción”¹⁸. En fin, las universidades nacionales no integran la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, pero utilizan supletoriamente la LPA.

4.2. *La nueva regulación*

La Ley de Bases modificó el art. 1° de la LPA expandiendo el catálogo de sujetos implicados. Las universidades nacionales no se encuentran mencionadas en la nómina que define la esfera de aplicabilidad de la LPA. La nueva redacción estipula:

“Artículo 24.- Sustitúyese el artículo 1° de la Ley 19.549 por el siguiente:

Artículo 1°: *Ámbito de aplicación.*

a) Las disposiciones de esta ley se aplicarán directamente a:

17 CSJN, Fallos: 310:1045, “Budano, Raúl Alberto c/ Fac. Arquitectura”, sentencia del 9/6/1987. Voto unánime de Caballero, Belluscio, Fayt y Bacqué, que adhiere al dictamen de la PGN (Gauna).

18 CSJN, Fallos: 312:779, “Riccomi, Humberto Alfredo s/ art. 40 ley 22.140”, sentencia del 6/6/1989. Voto unánime de Caballero, Belluscio, Fayt y Bacqué, que adhiere al dictamen de la PGN (Reiriz).

(i) La Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales;

(ii) Los órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación, cuando ejerzan actividad materialmente administrativa¹⁹.

b) También se aplicarán, en forma supletoria los Títulos I, II y III a:

(i) Los entes públicos no estatales, a las personas de derecho público no estatales y a personas privadas, cuando ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes nacionales;

(ii) Los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales que se desarrollen ante los órganos y entes indicados en los sub-incisos (i) y (ii) del inciso a) precedente.

c) La presente ley no se aplicará a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras sociedades y demás organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga, directa o indirectamente, participación total o mayoritaria, en el capital o en la formación de las decisiones societarias. Los entes mencionados en este inciso c), así como el Banco de la Nación Argentina y cualquier otra entidad financiera o bancaria de titularidad del Estado nacional, se regirán en sus relaciones con terceros por el derecho privado. El Jefe de Gabinete de Ministros, previo dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, podrá, a petición del interesado, someter la controversia al ámbito del derecho público siempre que, para la solución del caso, conforme con el derecho en juego, resulte relevante la aplicación de una norma o principio de derecho público.

d) La presente ley será de aplicación a los organismos militares y de defensa y seguridad, salvo en las materias regidas por leyes especiales y en aquellas cuestiones que el Poder Ejecutivo excluya por estar vinculados a la disciplina y al desinvolvemento técnico y operativo de las respectivas fuerzas, entes u organismos.

El inciso b) estipula la supletoriedad de los títulos I, II y III de la LPA respecto de los entes públicos no estatales, las personas de derecho público no estatales y las personas privadas, por lo que cabría preguntarse si las universidades nacionales se subsumen en alguna de esas categorías. Más allá de la duda sobre el

19 Miguel S. Marienhoff explicaba que la función administrativa puede clasificarse desde dos puntos de vista: el material, substancial u objetivo y el orgánico o subjetivo. En cuanto al criterio material: "... considera a la Administración teniendo en cuenta la naturaleza jurídica interna de la actividad desarrollada, con total prescindencia del órgano o del agente productor del acto o de la actividad. En ese orden de ideas, de acuerdo con este criterio, puede haber actividad *administrativa, stricto sensu*, no sólo en la que desarrolle o despliegue el órgano ejecutivo, que es a quien normal y preferentemente le están asignadas dichas funciones, sino también en la que, al margen de las suyas específicas, realicen los órganos legislativo y judicial". (MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, T. I, p. 85). Es evidente que las universidades nacionales realizan, cotidianamente, funciones materialmente administrativas.

encuadre teórico, la LPA irradia su supletoriedad a las universidades nacionales. Así lo afirma Pablo O. Cabral: “Todas las decisiones que adopten los órganos de una universidad nacional se encuentran alcanzados por la norma de procedimientos administrativos nacional (Decreto Ley 19.549, recientemente modificado por la Ley de Bases) y gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, adquieren estabilidad, por lo que, su impugnación debe realizarse mediante un recurso directo ante el Poder Judicial federal, según lo establecido en la ley procedimental, y en el caso, en el art. 32 de la Ley de Educación Superior”²⁰.

El escenario se presenta como una oportunidad propicia, aunque futura, para reflexionar sobre categorías o terminologías clásicas, en torno a la organización administrativa y del Estado, empleadas en la Ley de Bases, la LPA y la LAF²¹ con relación a la autonomía constitucional de las universidades públicas. La LES establece que las universidades nacionales son personas jurídicas de derecho público (art. 48)²² y a lo largo de su articulado las alude con la siguiente fórmula: “instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal”.

5. EL CONTROL DE LA AUTARQUÍA UNIVERSITARIA

5.1. *La autarquía en la LES*

La LES regula la autarquía económica y financiera de las universidades nacionales. El art. 29.c atribuye la capacidad a las universidades nacionales de: “Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia”. El art. 59 explicita las facultades autárquicas:

- “a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente;
- b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal;

20 CABRAL, Pablo O., “Trámite legal para la creación de las universidades nacionales en la República Argentina. A propósito de la declaración de inconstitucionalidad de la resolución 45/2024 del Ministerio de Capital Humano de la Nación”, TR LA LEY AR/DOC/2763/2024.

21 El art. 9 de la LAF también distingue entre entidades y jurisdicciones (institucionales y administrativo-financieras).

22 El Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26.994, B.O. 8-10-2014) establece dos clases de personas jurídicas: las públicas y las privadas (art. 145). Las públicas son (art. 146): “a) el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter; b) los Estados extranjeros, las organizaciones a las que el derecho internacional público reconozca personalidad jurídica y toda otra persona jurídica constituida en el extranjero cuyo carácter público resulte de su derecho aplicable; c) la Iglesia Católica”. Las universidades nacionales no se encuentran mencionadas entre las personas jurídicas públicas. El inc. a) incluye a las entidades autárquicas y las universidades nacionales lo son, pero resulta forzado inferir que el legislador las incorporó bajo esa terminología. Tampoco la fórmula “demás organizaciones” ampara a las universidades nacionales.

c) 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.

Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes.

Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios;

d) Garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen, con acuerdo a las normas que dicten sus consejos superiores y a la legislación vigente;

e) Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la Ley 23.877, de promoción y fomento de la innovación tecnológica;

f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación. El rector y los miembros del Consejo Superior de las Instituciones Universitarias Nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la Ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional”.

De acuerdo a la LES, la autarquía de las universidades nacionales opera dentro del marco de la LAF y de los sistemas de control del sector Público Nacional (art. 59). La Ley de Bases aspira, en el marco de la reorganización administrativa, a asegurar la transparencia en la administración de las finanzas públicas mediante el efectivo control interno de la Administración pública nacional (art. 2° c).

5.2. *El control interno y externo*

La LAF instaura un sistema de contralor interno y externo del sector público nacional. El interno se encuentra a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y el externo al mando de la Auditoría General de la Nación (AGN). La SIGEN y la AGN son los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente (art. 7°).

Según la LAF, la SIGEN es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional (art. 96) y depende del Presidente de la Nación (art. 97). Tiene competencia de contralor respecto de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional, como así también, sobre los organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado que de él dependen (art. 98). Asimismo, es el órgano normativo, de supervisión y coordinación, estando conformado por las unidades de auditoría interna que son creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional (art. 100).

Conforme a la CN (art. 85)²³, la AGN es el organismo de asistencia técnica del Congreso en el control externo (patrimonial, económico, financiero y operativo) del sector público nacional. Goza de autonomía funcional y posee competencia de contralor sobre toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada (cualquiera fuera su modalidad de organización). La LAF complementa la norma constitucional, a pesar de que es anterior a la Reforma de 1994.

Con relación a las universidades nacionales, la LES dispone que el Estado nacional sea el responsable de financiar, supervisar y fiscalizar a las universidades nacionales (art. 2). A tales fines, regula mecanismos de control específicos. La auditoría externa la detenta, en forma directa e indelegable, la AGN y la interna la realizan, por sus propios medios, las universidades nacionales. Así lo estipula el art. 59 *bis* de la LES²⁴:

23 “Art. 85 CN. El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

Nótese que encuentran anclaje constitucional las categorías: sector público nacional, organismo, administración pública centralizada y descentralizada.

24 El artículo 59 *bis* LES fue incorporado por la Ley 27.204 (B.O. 11-11-2015). Aquí, hay que considerar que hasta la inclusión del art. 59 *bis* de la LES, regía con total plenitud el Decreto 1344/07 (B.O. 5-10-2007) que unificó la reglamentación de la LAF. El art. 8° del Decreto 1344/07 dice: “Se consideran incluidos en la Administración Central el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como el Ministerio Público. 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

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

En este punto, es necesario remarcar la amplitud de la competencia otorgada por la CN a la AGN. La norma constitucional hace referencia a la administración pública centralizada y descentralizada, aclarando respecto de ambas: “cualquiera fuera su modalidad de organización”. La fórmula encomillada pulveriza cualquier discusión en torno al alcance de la competencia de la AGN. Por esta razón, en virtud de que la autonomía y la autarquía universitaria constituyen formas de descentralización, resulta atinada la decisión legislativa plasmada en el art. 59 *bis* de la LES. Adicionalmente, hay que tener presente la estrecha relación entre el Congreso con la AGN, en su calidad de órgano de asistencia técnica, y con las universidades nacionales, a través de las leyes dictada en cumplimiento del art. 75 inc. 19 de la CN.

El artículo de la LES que confiere competencia a la AGN no requiere de esfuerzos interpretativos generados por una fallida técnica legislativa²⁵. Asigna con claridad responsables en las tareas de control externo e interno de las universidades nacionales, dentro de los cuales no se encuentra mencionada la SIGEN. Sin embargo, en los últimos años, el rol de la SIGEN o la aplicabilidad del sistema de control interno de la LAF ha sido merecedor de interpretaciones antagónicas por parte de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN).

Frente a la especificidad del art. 59 *bis* de la LES, la SIGEN carece de competencia para efectuar el control interno de las universidades nacionales. Es que la omisión de la SIGEN en una norma particular dedicada a definir mecanismos

este reglamento, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional”.

25 Fabiana Haydeé Schafrik explica que hay dos criterios de diseño normativo para definir el ámbito en el que se despliega el control: el subjetivo y el objeto. En el subjetivo, la norma elabora un catálogo de órganos y entidades que serán objeto de control. En el objetivo, la norma no menciona los destinatarios del control, por lo que la utilización de fondos públicos lo hace aplicable. Advierte que cuando la norma adopta el criterio subjetivo se corre el riesgo de que la enumeración sea incompleta y queden sectores sin fiscalizar. (SCHAFRIK, Fabiana Haydeé, “La Auditoría General de la Nación en la Constitución de la República Argentina”, San José de Costa Rica, *Revista de Derecho de la Hacienda Pública. Contraloría General de la República*, V. 9, 2017, pp. 91 y 92, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/revista-derecho/09/revista-derecho-09.pdf>).

de contralor que no son generales, impide realizar una interpretación supletoria de la LAF e inclusiva de la SIGEN.

Ello responde a que la autonomía y la autarquía encuentran entre sus propósitos la preservación de las universidades nacionales de la injerencia del Presidente. La CSJN, en un pleito entre una universidad nacional y una entidad autárquica, sostuvo “... quedó demostrado que el régimen vigente sustrae en forma notoria del ámbito académico las intervenciones del Poder Ejecutivo en las actividades que les son propias, lo que incluye, naturalmente, su accionar de índole financiera, que puede dar lugar a reclamos pecuniarios...”. Afirmó que no resultaba aplicable el régimen de resolución de conflictos interadministrativos (Decreto Ley 19.983, B.O. 5-12-1972) para reclamos pecuniarios entre organismos administrativos del Estado Nacional, centralizados o descentralizados (incluidas las entidades autárquicas), en donde el conflicto es sometido a la decisión de la PTN o del Presidente²⁶.

5.3. *El control interno según la doctrina de la PTN*

En 2022, el procurador del tesoro Carlos Alberto Zaninni (Dictamen 323:407) concluyó que el control externo de las universidades nacionales continuaba a cargo de la AGN y que no resultaban aplicables las previsiones en materia de control interno en cabeza de la SIGEN. En 2024, el procurador del tesoro Rodolfo Carlos Barra (Dictamen 331:33) remató que la SIGEN podía realizar el control interno de las universidades nacionales. Ambos dictámenes discurren acerca de la significación de la autonomía y de la autarquía universitaria.

El eje central de las opiniones de la PTN versa sobre la interpretación del art. 129 de la Ley 27.591 (Ley de Presupuesto para el ejercicio 2021)²⁷. La norma dice:

26 CSJN, Fallos: 326:1355, “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ daños y perjuicios”, sentencia del 24/4/2003, Voto unánime de Nazareno, Moliné O’Connor, Belluscio, Petracchi, López, Vázquez y Maqueda, que adhiere al dictamen de la PGN (Becerra).

27 Ley 27.591 (B.O. 14-12-2020). Secundariamente, estaban presentes en el debate los alcances del artículo 8° del Decreto 1344/07 (transcripto anteriormente) y, su modificatorio, el Decreto 72/18 (B.O. 24-1-2018) relativo a los auditores internos. En el dictamen Zaninni, bajo el título “El alcance de la prohibición de regular materias no presupuestarias en las leyes de presupuesto”, se analizó el art. 20 de la LAF en la parte que dice: “Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos”. La conclusión, en la visión de Zaninni, es que la ley particular y anual de presupuesto puede modificar a la ley general presupuestaria. Ello, bajo el paraguas del principio que indica que la ley posterior deroga a la ley anterior. En mis palabras, una ley no puede maniatar a otra ley. Así lo sostuve en: MARTÍNEZ, Leandro Abel, “Reflexiones sobre la jerarquía normativa de las diferentes

“Artículo 129.— Incorporase como artículo sin número de la Ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014) y sus modificaciones, a continuación del incorporado por el artículo 21 de la Ley 27.561, el siguiente:

Artículo...:- El criterio establecido en el artículo anterior respecto del control que corresponde al Honorable Congreso de la Nación y a la Auditoría General de la Nación conforme con el artículo 85 de la Constitución Nacional, y los Capítulos I y II del Título VII de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones será igualmente aplicable para las Universidades Nacionales”²⁸.

A simple vista, la norma dispone que el control de las universidades nacionales le corresponde al Congreso y a la AGN. La remisión al artículo anterior, hace necesaria la transcripción de la parte involucrada:

“Artículo 128.— Sustitúyese el artículo sin número de la Ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014) y sus modificaciones, incorporado por el artículo 21 de la Ley 27.561, por el siguiente:

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

El art. 128, tiene como epicentro a las líneas aéreas comerciales del Estado, permitiéndoles funcionar bajo la idiosincrasia del Derecho Privado, pero sometidas a un esquema de controles estatales. Aquí, a diferencia del artículo 129, es incluido el control de la SIGEN junto al del Congreso y de la AGN.

Por un lado, el dictamen Zaninni argumenta: “... como surge del debate parlamentario, la clara finalidad del legislador, plasmada en el artículo 129 de la Ley 27.591, fue la de considerar aplicable a las universidades nacionales exclusivamente el control que corresponde al Congreso de la Nación y a la AGN, pero no así el control interno que el PEN realiza a través de la SIGEN” (10.2.3.5).

leyes del Congreso. A propósito de la ley de expropiación de YPF y el fallo Zofracor”, en ALONSO REGUEIRA, Enrique (dir.), *Estudios de Derecho Público*, Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2013, pp. 201-212.

28 El Título VII de la LAF se titula Del control externo. El capítulo I está destinado a la Auditoría General de la Nación y el capítulo II a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

Por otro lado, el dictamen Barra esgrime en torno al art. 129 de la Ley 27.591: “... no resulta razonable sostener que la no mención del control de la SIGEN pudiera implicar la tácita modificación del conjunto normativo que vertebra el sistema de administración y control y, en última instancia, que procura a una mayor transparencia en el uso de los fondos públicos” (19.1). Curiosamente, para Barra la autonomía de las universidades nacionales es funcional (académica) y de gobierno (21.1).

Desde la Reforma Constitucional de 1994 hasta el dictamen Barra, la PTN ha tenido la oportunidad de pronunciarse en numerosas oportunidades y con miradas diferentes en torno a la naturaleza constitucional de las universidades nacionales. La falta de uniformidad conceptual se ve reflejada en la doctrina invocada en los dictámenes de Zaninni²⁹ y de Barra³⁰. A continuación un breve repaso, con el objeto de evidenciar las disparidades de criterio, sobre la doctrina de la PTN citada.

En el Dictamen 224:187 (“Saulquin”, 1998), entendió que era improcedente la interposición de un recurso administrativo, por parte del rector de la Universidad Nacional de la Rioja, contra las asignaciones presupuestarias dispuestas por el Ministerio de Cultura y Educación. Sucintamente, opinó que las universidades nacionales, en cuanto entidades autárquicas, siguen ligadas a la Administración Central que ejerce sobre ellas el control de tutela y que continúan sujetas al control de la SIGEN. En la misma línea, en el Dictamen 227:229 (“Stafforini”, 1998), en un caso de rendición de cuentas de la Universidad Nacional de Formosa, sostuvo que el Ministerio de Cultura y Educación tenía a su cargo el control de tutela. Idéntico criterio se replicó en el Dictamen 232:180 (“Marcer”, 2000). En el Dictamen 239:062 (“Marcer”, 2001), afirmó que en el plano presupuestario las universidades nacionales constituyen entidades autárquicas, por lo que un diferendo económico con la AFIP debía encuadrarse en el régimen de resolución de los conflictos interadministrativos (Ley 19.983)³¹.

En materia disciplinaria, en el Dictamen 231:315 (“Erdozain”, 1999) dijo que la Universidad Nacional de Mar del Plata podía fijar un régimen propio de

29 En el apartado “La doctrina de esta Casa sobre la autonomía y autarquía universitarias, previamente a la sanción de la Ley 27.591”, Zaninni cita los siguientes Dictámenes: 224:187 (“Saulquin”, 1998), 231:315 (“Erdozain”, 1999), 242: 647 (“Testoni”, 2002), 249:74 (“Rosatti”, 2004), 253:108 (“Guglielmino”, 2005) y 260:068 (“Guglielmino”, 2007).

30 En el apartado “La Doctrina de este Organismo Asesor sobre la Autonomía y Autarquía de las Universidades Nacionales”, Barra cita los siguientes Dictámenes: 224:187 (“Saulquin”, 1998), 227:229 (“Stafforini”, 1998), 231:315 (“Erdozain”, 1999), 232:180 (“Marcer”, 2000), 239:062 (“Marcer”, 2001) y 242:647 (“Testoni”, 2002).

31 En sentido contrario, Carlos F. Balbín explica “... es claro que en el modelo estructural de nuestro país no existen entes independientes sino autónomos. Así, el ente es autónomo, pero ¿respecto de quién? Básicamente del Poder Ejecutivo y de su poder regulatorio reglamentario y de control. Cabe aclarar que, en nuestra práctica institucional, es así en el caso de las universidades públicas, pero no en el de los entes reguladores”. (BALBÍN, Carlos, *Manual de Derecho Administrativo*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2018, p. 262).

investigaciones administrativas respecto de un funcionario o aplicar el Decreto 467/99 (Reglamento de Investigaciones Administrativas). Ello por cuanto, la designación y remoción de las autoridades, del personal docente y no docente constituye una atribución estrictamente universitaria derivada de su ya mencionada naturaleza jurídica. En el Dictamen 242: 647 (“Testoni”, 2002), interpretó el art. 57 de la LES, concluyendo que correspondía al Consejo Superior de la Universidad Nacional de Río Cuarto establecer el procedimiento disciplinario del personal docente.

En el Dictamen 249:74 (“Rosatti”, 2004), al ser consultada sobre un anteproyecto de convenio marco entre la PTN y el CIN, manifestó que no resultaba aplicable a las universidades nacionales el procedimiento previsto para la resolución de conflictos interadministrativos (Ley 19.983) y que no era procedente la mediación de la PTN en los conflictos entre las universidades nacionales y la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada. Aquí, el procurador Rosatti aseveró: “... en lo que respecta a la relación con los restantes organismos del Estado, inclusive el Poder Ejecutivo, el legislador ha querido que las universidades también cuenten con autonomía, posicionándolas en una situación privilegiada respecto de las demás entidades descentralizadas, toda vez que se mantienen fuera del alcance del control del Presidente de la Nación y preservadas de toda intrusión del Poder gubernamental”.

En los Dictámenes 253:108 (“Guglielmino”, 2005) y 260:068 (“Guglielmino”, 2007), afirmó que no resultaba aplicable a las universidades nacionales el régimen sobre acumulación de cargos, funciones y/o pasividades para la Administración Pública Nacional (Decreto 894/01, modificatorio del Decreto 8566/61). En el primer dictamen, expresó: “... la incompatibilidad prevista en el Decreto N° 894/01 no resulta aplicable a las Universidades Nacionales por tratarse de instituciones independientes del Poder Ejecutivo Nacional”. En el segundo Dictamen, opinó que era compatible la percepción del sueldo correspondiente al cargo de rector-organizador de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires conjuntamente con un haber jubilatorio, en cuanto: “... el funcionario que ejerce el cargo en cuestión, en atención a la autonomía universitaria consagrada en la Constitución Nacional a partir de la Reforma de 1994, no se encuentra sujeto a las normas que rigen al personal perteneciente al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional”.

5.4. El control de la autarquía plasmada en los estatutos universitarios

La LES prevé que los estatutos universitarios contengan las pautas de administración económico-financieras (art. 34). En el proceso de creación de las universidades nacionales hay que distinguir dos momentos de contralor. En ambos, el control se vincula con el respeto de los estatutos hacia la LES.

En primer lugar, los estatutos provisorios de las nuevas universidades nacionales son analizados por el Ministerio de Cultura y Educación (actualmente

Ministerio de Capital Humano) y, luego, aprobados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En esta etapa (art. 49)³², se verifica la adecuación del proyecto de estatuto a la LES.

En segundo lugar, el proceso de normalización de las nuevas universidades nacionales finaliza con la reunión de la asamblea universitaria que dicta el estatuto definitivo. La pieza final, como así también, las modificaciones estatutarias posteriores, deben ser comunicados a la cartera educativa del Presidente. En esta fase (art. 34)³³, se constata una vez más la compatibilidad del estatuto aprobado por la asamblea a la LES. Aquí, la rama ejecutiva tiene dos posibilidades. En el caso, de que el estatuto supere el test ordena su publicación. En el supuesto contrario, debe plantear las observaciones ante la Cámara Federal de Apelaciones competente.

LEANDRO ABEL MARTÍNEZ

Es Abogado y Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Derechos Fundamentales por la Universidad de Granada. Presidente de la Asociación de Docentes, Profesor Adjunto (i) de Derecho Constitucional y Subdirector de la Escuela de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Correo: lamartinez@derecho.uba.ar

32 “Art. 49, LES. Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designara un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. El rector-organizador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio de Cultura y Educación, en el primer caso para su análisis y remisión a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, y en el segundo, a los fines de su aprobación y posterior publicación. Producido el informe de la Comisión, y adecuándose el proyecto de estatuto a las normas de la presente ley, procederá el Ministerio de Cultura y Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro (4) años a partir de su creación”.

33 “Art. 34, LES. 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. Si el Ministerio no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados. Los estatutos 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”.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

JORGE EDUARDO MORÁN



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
República Argentina



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Febrero de 2025

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Amarillo / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

685 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-3-0

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.
CDD 342

Edición:

© 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

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

LEANDRO VERGARA

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Jóvenes y Legales Argentinos de la
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY

LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FISCALISTAS DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL