

Buenos Aires, 26 de diciembre de 1996.

Vistos los autos: "Monges, Analía M. c/ U.B.A. -resol.
2314/95-".

Considerando:

1º) Que la Sala I de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal declaró la nulidad de la resolución 2314/95 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que a su vez había dispuesto dejar sin efecto la resolución 1219/95 dictada por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina, por la que se creó el denominado "curso preuniversitario de ingreso". Contra tal pronunciamiento, el rector de la Universidad de Buenos Aires interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido a fs. 223.

2º) Que, en lo sustancial, el a quo sostuvo que el art. 75, inc. 18, de la Constitución Nacional le encomienda al Congreso el dictado de "planes de instrucción general y universitaria" referentes a todos los niveles y ciclos educativos. Señaló que, por medio del art. 50 de la Ley de Educación Superior, el Congreso cumplió con esa misión sin que se observen disposiciones irrazonables en la norma sancionada, desde que atiende a la necesidad de programar las pautas de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, con un adecuado respeto al marco participativo y democrático de cada facultad o unidad académica. Agregó que, si el constituyente reformador hubiera querido establecer un régimen de autonomía como el que pretenden las autoridades de la Universidad de Buenos Aires, carecería de sentido la expresa evocación del concepto de autarquía que hace el art. 75,

-//-

-//- inc. 19, de la Constitución Nacional.

3°) Que, en el recurso extraordinario, el rector de la Universidad de Buenos Aires se agravia por entender que la decisión recurrida priva al concepto de autonomía universitaria de su recto alcance, y por ende, de sus contenidos esenciales, al afectar la potestad de la casa de estudios de establecer normas que determinen las condiciones de acceso, permanencia y egreso de los alumnos. Manifiesta que el fallo impugnado consiente el quebranto de los principios jurídicos y políticos que dan basamento a la autonomía como valor constitucional.

Señala, asimismo, que la sentencia apelada se basa en fundamentos aparentes que justifican su descalificación como acto jurisdiccional válido. Entre esos fundamentos, aquél según el cual el constituyente habría considerado relevante corroborar las atribuciones que ya tenía asignadas el Congreso Nacional en materia de educación universitaria. En el mismo sentido, tacha de autocontradictorio el fallo en tanto reafirma los principios de autogobierno y libertad académica, al tiempo que legitima una disposición -el art. 50 de la ley 24.521- que implica interferir en una materia como la del acceso a las carreras universitarias y a la estructura de las currículas, que es propia de la regulación estatutaria, como lo ha venido siendo "paradójicamente", antes de que la autonomía fuese por vez primera en nuestra historia institucional, erigida en una garantía constitucional. Cuestiona el pronunciamiento de la cámara, pues aduce que el examen del art. 50 de la Ley de Educación Superior se efectuó a través de un criterio de razonabilidad y no de consti

-//-

-//- tucionalidad como se le requería. Señala que la cámara no consideró que con el régimen individualmente establecido para la Facultad de Medicina se interfiere y frustra un sistema implementado por la Universidad para todas las facultades que incluye tres ciclos, entre los que está el Ciclo Básico Común.

4°) Que los agravios del apelante suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía intentada pues se ha cuestionado la validez de la Ley Federal de Educación -art. 50 in fine- bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional -art. 75 inc. 19- y la decisión del superior tribunal de la causa es favorable a la validez de la norma legal (art. 14, inc. 2° de la ley 48).

5°) Que se discute en autos si el art. 50 in fine de la ley 24.521, en cuanto determina que "En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente", vulnera la autonomía reconocida a las universidades en el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional.

De la solución a que se acceda dependerá la validez de la resolución 2314/95 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires -impugnada en autos- que dejó sin efecto la resolución 1219/95 del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina, que creó el "Curso preuniversitario de ingreso", sobre la base de lo dispuesto en el citado art. 50 in fine.

6°) Que, en primer lugar, ha de recordarse la rei

-//-

-//- terada doctrina de esta Corte en el sentido de que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y, por ello, debe ser considerada como ultima ratio del orden jurídico (Fallos: 288:325; 290:83; 292:190; 294:383; 298:511; 300:241 y 1087; 302:457, 484 y 1149; 311:394; 312:122 y 435, entre muchos otros), y sólo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable (Fallos: 285:322).

7°) Que, con anterioridad a la reforma constitucional, la legislación universitaria tuvo su marco específico en el art. 67 inc. 16, según el cual era atribución del Congreso dictar "planes de instrucción general y universitaria", norma que fue reproducida en el nuevo texto en el art. 75, inc. 18.

8°) Que el Congreso, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional, consideró conveniente delegar parte de esa competencia en las propias universidades. Desde este punto de vista la llamada "autonomía universitaria" no era sino una consecuencia de la delegación legislativa que, como tal, no sólo podía ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino que debía, además, someterse a los límites y condiciones impuestas por éste.

9°) Que mediante la reciente reforma constitucional se encomendó al Congreso "sancionar leyes de organización y de base de la educación...que garanticen...la autono

-//-

-//- mía y autarquía de las universidades nacionales" (art. 75, inc. 19, 3° párrafo).

10) Que, en el debate de la Convención Constituyente, el miembro informante por la mayoría, convencional Rodríguez, al invocar la autoridad de Carlos Sánchez Viamonte, expresó que la autonomía universitaria "consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramientos y disciplina interna...Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, del legislativo y el ejecutivo. No es posible decir lo mismo del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en la universidad. La autonomía universitaria es el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y la extensión" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, págs. 3183, 3184).

11) Que, por su parte, en ejercicio de la competencia atribuida por el art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, el Congreso dictó la ley 24.521, según la cual la educación superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel (art. 3°), y debe garantizar crecientes niveles de calidad y excelencia en todas las opciones institucio

-//-

-//- nales del sistema (art. 4º, inc. d).

12) Que cabe recordar que originariamente la Universidad fue un studium generale no en el sentido de un lugar donde todos los conocimientos o materias eran estudiados, sino de un lugar donde eran recibidos estudiantes de todas partes. El studium generale implicaba esta apertura a estudiantes de todas partes y no sólo de un determinado país o región, junto al concepto de educación superior, esto era que al menos alguno de los altos estudios -teología, derecho, medicina- se enseñaba allí y que tales conocimientos eran impartidos al menos por una pluralidad de maestros. El primer rasgo era fundamental. En el siglo XIII había tres studia de prestigio único: París en teología y artes, Bolonia en derecho y Salerno en medicina. Un maestro admitido en alguno de ellos podía enseñar en cualquier otro studia. Así, un studium generale adquirió gradualmente validez ecuménica y universal por la maestría que otorgaba. Con el tiempo, este privilegio especial o ius ubique docendi fue objeto de creación papal o imperial. Aun las más viejas y arquetípicas universidades de Bolonia y París fueron investidas formalmente con este privilegio por las Bulas de Nicolás IV en 1291 y 1292. Otras prestigiosas universidades fueron más tarde consideradas por los juristas del siglo XIV como studia generalia ex consuetudine. En cambio, las universidades creadas por soberanos locales fueron tenidas por studia generalia respecta regni.

En el siglo XV los términos studium generale y universitas se hicieron sinónimos. La universidad de París, además, jugó el rol de una potencia europea en la refor

-//-

-//- ma de la Iglesia. Sus embajadores viajaban por toda Europa, tan lejos como Escocia, con misiones ante emperadores, el Papa, reyes, príncipes, prelados y universidades a fin de establecer un concierto europeo, que fue concebido en los concilios de Pisa, Constanza y Basilea, por obra de esa diplomacia universitaria que dio los fundamentos teóricos de una nueva política eclesiástica. Pudo así ser considerada como una institución internacional en el sentido que la doctrina medieval acordaba al Papado y al Imperio (el esquema histórico ha sido adoptado de la obra de Hastings Rashdall, "The Universities of Europe in the Middle Ages", A new edition by F. M. Powicke and A. B. Emden, 3 vols., Oxford University Press, 1958, vol. I, págs. 2/17 y 571 y ss.).

13) Que, como resulta evidente, la Universidad ha nacido y se ha desarrollado sobre el fundamento de una capacitación del más alto grado; trascendente por naturaleza a las limitaciones locales, pues la capacidad conferida ha de poder ejercerse, en principio, en todo lugar. Ello ha sido y ha de ser así particularmente en ciertas ramas del saber, como la medicina, en la cual, la Universidad de Buenos Aires ha descollado por su reconocida excelencia en todo el mundo. Naturalmente este cénit que nuestra Universidad ha sabido alcanzar sigue brillando sobre el firmamento de nuestro común ideario político.

14) Que si bien es verdad que en el pasado y hasta la mitad del siglo XX las universidades se guiaron por el modelo de enseñanza que Guillermo von Humboldt inspiró para la Universidad de Berlín, fundada en 1810, con un número reducido de estudiantes, como centros de ciencia pura, investiga

-//-

-//- ción y enseñanza sin fines utilitarios, este modelo paulatinamente dejó de corresponder a las exigencias de la moderna sociedad industrial. Y más decisivamente aún, las tendencias generales de la política educativa han cambiado. Hoy ha germinado el cambio hacia la apertura de la educación superior a todos. Hoy se reconoce el derecho humano de acceder a los más altos grados del saber. Puede juzgarse sin hesitación que este derecho humano alcanza hoy su reconocimiento por el derecho internacional universal.

15) Que el estado se ha empeñado en responder a esta exigencia mediante la creación y recreación de universidades, la incorporación de más personal docente y el aumento de los recursos financieros. Empero, el aumento del número de estudiantes ha producido una sobrecarga de ciertas universidades parecida a la que se ha operado en toda la administración, también de la justicia, la economía, y, en general, la masificación de las actividades humanas. En la universidad, esta sobrecarga repercute en detrimento de la enseñanza. Sería imprudente desconsiderar esta realidad, pues impediría mejorar el rendimiento de los centros de enseñanza superior que no pueden limitarse a las urgencias docentes y abandonar la investigación propia de esta clase de universidad abierta a nacionales y extranjeros, sobre todo teniendo en cuenta la creciente movilidad internacional, por ejemplo, en el ámbito del Mercosur.

16) Que si bien es verdad que la reforma constitucional de 1994 -tal como se señaló- ha incorporado a nuestra Ley Fundamental el principio de autonomía universitaria, no lo es menos que también otorgó jerarquía constitucional al

-//-

-//- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -en las condiciones de su vigencia- (art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional), cuyo artículo 13 establece que "la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados..." (inc. 2, c).

17) Que el acceso a la enseñanza superior es para "todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados...". La autonomía y autarquía universitarias tienen el mismo rango o jerarquía constitucional que el acceso sobre la base de la capacidad. La autonomía no puede estar reñida con el principio de acceso por capacidad. Por lo tanto este último principio no queda subsumido en la autonomía. En consecuencia, nada obsta a que el Congreso Nacional establezca un régimen de acceso a la enseñanza superior pues según la norma del tratado internacional con jerarquía constitucional, son los Estados los que tienen el poder y la obligación de garantizar el acceso según la capacidad a la enseñanza superior.

18) Que resulta a todas luces razonable que ello sea así pues, como lo ha juzgado recientemente esta Corte, reviste gravedad institucional la posibilidad de que se origine la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales (causa R.165.XXXII., "Riopar S.R.L. c/ Transportes Fluviales Argenrio S.A.", sentencia del 15 de octubre de 1996). Es, pues, el Estado Nacional el que ha de velar porque las normas internas no contradigan la norma del tratado internacional con jerarquía constitucional.

-//-

-//- 19) Que es de advertir, además, que en armonía con la norma del Pacto citado, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que goza también de jerarquía constitucional, establece que "...el acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los méritos respectivos" (art. 26, párrafo 1°).

Tampoco debe olvidarse que el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que "Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados". La citada Carta determina en el artículo 47 que "Los Estados miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre las siguientes bases: ...c) la educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes".

20) Que el art. 75, inc. 22, mediante el que se otorgó jerarquía constitucional a los tratados cuyas disposiciones se han transcripto, establece, en su última parte, que aquéllos "no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de

-//-

-//- los derechos y garantías por ella reconocidos".

Ello indica que los constituyentes han efectuado un juicio de comprobación, en virtud del cual han cotejado los tratados y los artículos constitucionales y han verificado que no se produce derogación alguna, juicio que no pueden los poderes constituidos desconocer o contradecir.

21) Que de ello se desprende que la armonía o concordancia entre los tratados y la Constitución es un juicio constituyente. En efecto, así lo han juzgado al hacer la referencia a los tratados que fueron dotados de jerarquía constitucional y, por consiguiente, no pueden ni han podido derogar la Constitución pues esto sería un contrasentido insusceptible de ser atribuido al constituyente, cuya imprevisión no cabe presumir.

22) Que, de tal modo, los tratados complementan las normas constitucionales sobre derechos y garantías, y lo mismo cabe predicar respecto de las disposiciones contenidas en la parte orgánica de la Constitución -entre ellas, el inc. 19 del art. 75- aunque el constituyente no haya hecho expresa alusión a aquélla, pues no cabe sostener que las normas contenidas en los tratados se hallen por encima de la segunda parte de la Constitución.

Por el contrario, debe interpretarse que las cláusulas constitucionales y las de los tratados tienen la misma jerarquía, son complementarias y, por lo tanto, no pueden desplazarse o destruirse recíprocamente.

23) Que, de acuerdo a lo expuesto, aun con posterioridad a la reforma constitucional, al Congreso Nacional le incumbe hacer cumplir en el orden interno la obligación

-//-

-//- internacional asumida y por lo tanto ostenta la competencia para establecer los medios apropiados para garantizar el acceso a la universidad sobre la base de la capacidad de los aspirantes.

24) Que, por ello, la norma impugnada, mediante la cual el legislador delegó el ejercicio de su competencia para fijar planes de admisión que garanticen la capacidad de los aspirantes, en las facultades pertenecientes a universidades con más de cincuenta mil estudiantes, no desconoce sino que afirma la autonomía de las universidades ya que el Congreso lo atribuyó a órganos integrantes de aquéllas.

25) Que el art. 29 de la ley 24.521 define, en general, la autonomía académica e institucional de las universidades expresando que comprende, entre otras atribuciones, la de establecer el régimen de acceso (inc. j). Por su parte, el art. 50 in fine prescribe -como se expresó precedentemente- que en las universidades con más de cincuenta mil estudiantes, el aludido régimen será definido por cada facultad o unidad académica equivalente.

26) Que mediante una norma especial -el art. 50 in fine- el legislador confirió cierta autoridad a las facultades pertenecientes a universidades de aquellas características, para regular el sistema de admisión. No debe verse en ello contradicción alguna con lo dispuesto en el artículo 29 -norma que, en el aspecto señalado, también implica una delegación legislativa- puesto que el Congreso ha procedido a reglar en forma distinta situaciones que estimó diferentes, mediante una disposición especial que, dentro del ámbito amplio de un precepto general, introdujo una distinción

-//-

-//- derivada de la naturaleza particular de ciertas universidades.

27) Que tampoco se afecta con ello el principio de la autonomía universitaria, ya que el legislador no determinó los contenidos de los planes de admisión, sino que sólo introdujo una distinción, por motivos instrumentales, y el mero hecho de que la ley haya reglado un caso determinado de un modo especial no hace de ella un acto legislativo arbitrario e inconstitucional, máxime teniendo en cuenta que ello no obsta a que los órganos directivos de las Universidades con más de cincuenta mil estudiantes, en ejercicio de las prerrogativas derivadas de la jerarquía que ostentan sobre sus órganos, decidan fundadamente, controlar el ejercicio de las atribuciones de las facultades, en el supuesto de que aquéllas las ejerzan en forma irrazonable o deficiente.

28) Que, en el ámbito de las restantes Universidades, en quienes se ha delegado la competencia para dictar por sí mismas los aludidos planes, el cumplimiento de los objetivos de la educación superior se asegura mediante el control que, en su caso, ejercerán los jueces mediante el recurso previsto en el artículo 34 de la ley 24.521, que tiende a asegurar la compatibilidad de los estatutos universitarios y, con ellos, de las normas dictadas en su consecuencia -en el caso, las resoluciones universitarias referentes a los planes de admisión- a la ley de educación superior, para evitar que, por vía indirecta, se vulnere la adecuación a las normas de jerarquía superior a cuyo resguardo apunta la disposición citada.

29) Que la arbitrariedad de la distinción legisla

-//-

-//- tiva sólo podría provenir de la sinrazón de la particularidad de la norma la que, en el caso, no se configura en atención a que la diversidad de circunstancias justifica la diversidad del tratamiento legal. En efecto, el sistema adoptado encuentra sustento en que tratándose de grandes instituciones universitarias, integradas por numerosas facultades, resulta más adecuado que sean sus diferentes unidades académicas las que regulen el sistema conforme a sus necesidades y exigencias.

30) Que la razonabilidad de la norma se funda, además, en las circunstancias descriptas en el considerando 15 y en la complejidad que progresivamente han ido adquiriendo las distintas ramas del conocimiento, que se imparten en un número mayor de facultades, lo que justifica que sean los órganos más especializados, es decir los que gobiernan cada unidad académica, quienes se hallen mejor capacitados para discernir y decidir los contenidos de los estudios que deben realizar los aspirantes a ingresar.

31) Que se infiere entonces la inexistencia de obstáculo para que, en el marco de los principios de organización, y en ejercicio de la competencia que surge de los tratados internacionales incorporados a la Constitución, el legislador haya adoptado un sistema de desconcentración que se adecue a las características propias de ciertas universidades y sus unidades académicas, a las que les ha otorgado la potestad de definir por las circunstancias señaladas, su régimen de admisión.

32) Que la finalidad de esa atribución consiste en garantizar que se incluyan en los aludidos planes los conoci-

-//-

-//- mientos específicos adecuados a la rama científica que se estudia en cada una de las diversas carreras, exigencia sin la cual la autonomía universitaria se convertiría en una potestad meramente nominal y frustránea de las finalidades esenciales de excelencia académica que ha de inspirarla, expresadas en la ley de educación superior.

33) Que, por lo demás, la eficacia del medio elegido por la norma legal -en cuanto privilegia el principio de desconcentración en las universidades de más de cincuenta mil alumnos- es ajeno al control de los jueces pues como ha dicho reiteradamente esta Corte no incumbe a los tribunales el examen de la conveniencia o el acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones, ya que aquéllos deben limitarse al examen de la compatibilidad que las normas impugnadas observen con las disposiciones de la Ley Fundamental (Fallos: 312:435).

34) Que, sin perjuicio de la solución a la que aquí se arriba, dada la naturaleza de la materia de que se trata, corresponde declarar que la autoridad de esta sentencia deberá comenzar a regir para el futuro, a fin de evitar perjuicios a los aspirantes a ingresar a la Facultad de Medicina quienes, aun cuando se hallaban ajenos al conflicto suscitado, ante la razonable duda generada por éste, asistieron y eventualmente aprobaron el denominado "Ciclo Básico Común" de la Universidad Nacional de Buenos Aires o, en su caso, el "Curso Preuniversitario de Ingreso" creado por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina. En tal sentido, cada estudiante podrá proseguir hasta su conclusión el régimen por el que hubiera optado, con los efectos para cada uno

-//-

-//- previstos.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto y se confirma la sentencia apelada, sin perjuicio de lo dispuesto en el considerando 34. Costas por su orden, en razón de la naturaleza de la cuestión debatida.

Notifíquese y remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR- CARLOS S. FAYT (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia) - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (por mi voto).

ES COPIA

VO -//-

-//- TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ADOLFO ROBERTO
VAZQUEZ

Considerando:

1°) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por la actora en virtud del art. 32 de la ley 24.521 y, en consecuencia, declaró la nulidad de la resolución 2314/95, dictada por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que dispuso dejar sin efecto la resolución 1219/95 emanada del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina, por la que se creó el denominado "Curso Preuniversitario de Ingreso". Contra tal pronunciamiento, el rector de la Universidad de Buenos Aires, doctor Oscar Shuberoff interpuso el recurso extraordinario que fue concedido en cuanto se controvierte la inteligencia de normas federales.

2°) Que la actora en el escrito de inicio sostuvo que el art. 50 in fine de la ley 24.521 otorgó a las facultades con más de cincuenta mil alumnos la competencia para definir el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes y, en consecuencia, el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Buenos Aires perdió esa prerrogativa. Sustentó su postura en el art. 79 de la mencionada ley que derogó las partes del Estatuto Universitario vigente -ley 23.068- que estuvieran en contradicción con ella y otorgó a la Universidad un plazo de 180 días para adecuarlos, por lo que la resolución impugnada adolece de los vicios de incompetencia y falsa causa, a la vez que se basa en

-//-

-//- disposiciones derogadas y de rango inferior.

3°) Que el rector de la Universidad de Buenos Aires, al contestar el traslado conferido, alegó que el art. 50 in fine de la Ley de Educación Superior es inconstitucional pues afecta el principio de autonomía universitaria consagrado por el art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional. Manifestó que la facultad del Congreso de dictar "planes de instrucción universitaria" reconoce en el inciso 18 condicionamientos inherentes a dicha autonomía. Sostuvo además, que interfiere en una atribución propia de la Universidad cual es la de fijar el régimen de ingreso y admisión establecido por la resolución n° 3421/88, que comporta un acto de gobierno y de autoregulación sustraído a las atribuciones del Congreso, por lo que con el dictado de la ley 24.521 éste asumió facultades propias establecidas en el Estatuto. Subsidiariamente planteó la falta de operatividad del art. 50 in fine, el que cobraría efectiva vigencia una vez que se haya verificado la adecuación del Estatuto Universitario a la nueva ley.

4°) Que el tribunal de alzada, mediante el voto de uno de sus integrantes, manifestó que el art. 75 inc. 18 de la Constitución Nacional encomendó al Congreso el dictado de "planes de instrucción general y universitaria" -atribución ya existente en el texto anterior a la reforma- referidos a los lineamientos y estructura de la educación en todos los niveles y ciclos. Consideró que el vocablo "planes" debía entenderse referido a su sentido político pedagógico y, a tal fin, el constituyente corroboró las atribuciones que ya tenía asignadas el Poder Legislativo, pero le impuso un or -
//-

-//- den de directivas, dados por los incisos 18 y 19 del texto constitucional. Entendió que la autonomía universitaria tiene como una de sus notas primordiales la sustracción a los designios políticos del Poder Ejecutivo y el inc. 19 del art. 75 no incorporó una nueva categoría sino recogió la experiencia de la doctrina y de los precedentes jurisprudenciales. Concluyó que con el dictado del art. 50 in fine de la Ley de Educación Superior, se intentó -bajo determinadas circunstancias cuya valoración excede el marco de la apreciación judicial- un mayor grado de concreción y concentración con el objeto de alcanzar las metas propuestas. La norma -añadió- carece de notas de irrazonabilidad, desde que atiende a la necesidad de programar las pautas de admisión, permanencia y promoción mediante mecanismos y resortes específicos que responden a las necesidades diseñadas a través de decisiones que respeten el marco participativo y democrático de cada facultad o unidad académica; lo que conduce a admitir el criterio del legislador en tanto decide sobre los aspectos señalados en la norma, priorizando el conocimiento y las necesidades específicas de la rama universitaria.

5°) Que el segundo voto amplió los fundamentos reseñados. Sostuvo que a la luz del nuevo texto constitucional no puede considerarse vigente la doctrina establecida por este Tribunal en la causa "Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (P.E.N.) s/ inconstitucionalidad de decreto", sentencia del 18 de junio de 1991. No obstante ello, entendió que tanto de los votos concurrentes vertidos en dicho pronunciamiento como de su disidencia, podían extraerse conceptos válidos como expresión de las pautas coincidentes en

-//-

-//- torno del concepto de la autonomía universitaria y que si el constituyente hubiera querido significar una autonomía como la pretendida por la Universidad Nacional de Buenos Aires carecería de sentido la mención de la autarquía. Como resultado de ello no se advierte que el legislador haya excedido el margen de razonabilidad al dictar el art. 50 in fine de la Ley de Educación Superior, sin perjuicio de la opinión que pueda merecer su acierto o conveniencia, cuestión que escapa al Poder Judicial, por lo que concluyó con la declaración de nulidad de la resolución del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires por falta de competencia.

6°) Que, en el remedio federal, el rector de la Universidad de Buenos Aires se agravia por entender que la decisión del tribunal de alzada priva al concepto de autonomía universitaria de sus contenidos esenciales, al afectar la potestad básica y principal de la casa de estudios de establecer normas que determinen las condiciones de acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes. Manifiesta que con fundamentos solo aparentes y utilizando un criterio de razonabilidad -que a su entender no fue el motivo central de la controversia- decidió que la atribución del Congreso emanada del art. 75 inc. 18 de la Constitución Nacional lo habilitó para imponer directivas obligatorias para el ingreso a las facultades, al margen de la establecida por las universidades. Alega que el régimen de acceso está regulado en el Estatuto Universitario por normas vigentes antes de que la autonomía universitaria adquiriera jerarquía constitucional y que esa potestad debe quedar en manos de la universidad y no librado a la imposición autoritaria del legislador y discre

-//-

-//- cional de cada facultad, pues de tal manera se reconoce a éstas últimas una subjetividad jurídica incompatible con la autonomía, sobre la que predica efectos constitutivos.

7°) Que los agravios del apelante suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía elegida pues se ha cuestionado la validez de la Ley Federal de Educación -art. 50 in fine- bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional -art. 75 inc. 19- y la decisión del superior tribunal de la causa es favorable a la validez de la norma legal (art. 14, inciso 2°, ley 48).

8°) Que inicialmente corresponde señalar que esta Corte, en la tarea de esclarecer la inteligencia de normas federales que le asigna el inciso 3 de la ley 48, no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni del recurrente, sino que le incumbe "realizar una declaratoria sobre el punto disputado" (art. 16 de la ley 48) según la interpretación que rectamente le otorga (Fallos: 307: 1457, 313:1714, entre otros). Cabe señalar, también, que el Tribunal ha sostenido -reiterando principios elaborados desde antiguo- que no incumbe a los jueces el examen de la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones y que no corresponde sustituirlo, sino aplicar la norma tal como éste la concibió, ya que está vedado a los magistrados el juicio sobre el mero acierto o conveniencia de las disposiciones adoptadas por los otros poderes en ejercicio de sus propias facultades (Fallos: 312:72).

9°) Que en tanto se discute el alcance de la autonomía universitaria consagrada en el texto de la Constitu-//-

-//- ción Nacional actualmente vigente y la lesión que para tal principio resultaría del art. 50 in fine de la Ley de Educación Superior, se impone en primer lugar desentrañar el sentido del vocablo "autonomía".

Con tal finalidad cabe reparar en su significado jurídico o técnico. En esa tarea, Paul Laband, jurista alemán, después de advertir que "autonomía" no debe ser confundida con soberanía, expresa: "La autonomía, concepto jurídico, supone pues un poder de derecho público no soberano, que puede, en virtud de un derecho propio y no sólo de una delegación, establecer reglas de derecho obligatorias. En sentido jurídico, la autonomía apareja siempre un poder legislativo (Laband, Paul, Le Droit Public de l'Empire Allemand, T. 1, pág. 178, París 1900).

Con ese alcance, un ente es autónomo cuando tiene un poder propio y originario para darse su propia ley y regirse por ella, no conferido por una autoridad superior. En este orden de ideas no es posible confundir "autonomía" con "autarquía", aún cuando ésta esté dotada de una amplísima competencia funcional. La diferencia radica en el "origen" de las respectivas potestades, y en modo alguno en la extensión de éstas. En la autonomía dichas potestades son inherentes al órgano, propias y originarias de él, nacidas concomitantemente con éste. El ente autónomo nace al mundo jurídico con ese carácter. En la autarquía, en cambio, las potestades o atribuciones que posee el órgano autárquico no fueron ni son originarias y propias de él, provienen de una adjudicación de competencia, de una imputación de funciones, efectuada a su favor por un órgano o entidad extraño o superior.

-//-

-//- 10) Que si bien el significado técnico reseñado en el considerando anterior es relevante para discernir su alcance, el conflicto suscitado en esta causa conduce a examinar cuáles son los contenidos básicos del concepto de autonomía universitaria, tarea que ha sido objeto de discusiones doctrinales y judiciales desde antiguo.

En este último aspecto resulta apropiado reiterar los conceptos vertidos por este Tribunal en la causa "Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN) s/ inconstitucionalidad del decreto" -si bien bajo la vigencia de la ley 23.068- en donde se expresó que: "De modo que la expresión "autonomía universitaria" -expresión no receptada en el régimen vigente- debe ser entendida no en su sentido técnico, sino como un propósito compartido de que en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y cultura, alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes a las que deben acatamiento (considerando 4° del voto de la mayoría)...La expresión «autonomía universitaria» debe ser interpretada más allá de su sentido técnico, como expresión que trasciende el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal de independencia: la plasmada no sólo en la alta apreciación que nuestra comunidad tiene por las entidades a las que confía la promoción, difusión y preservación de la cultura superior, sino además la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que en el cumplimiento de las delicadas tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional al que deben,

-//-

-//- por cierto, pleno acatamiento" (voto concurrente de los doctores Belluscio y Petracchi). De igual modo: "(1)a decisión política del Congreso, al margen de cuestiones de términos ha sido asegurar a las Universidades el gobierno por sus propios estamentos, al margen de la urgencia de los Poderes políticos. Este es un punto central de la decisión tomada por aquél, ejerciendo una potestad propia fundada en la Constitución Nacional...(E)sto no implica en modo alguno colocar a las universidades nacionales por encima del imperio de las leyes, sino precisamente adecuar su funcionamiento a las previsiones de ellas. Del acatamiento a la ley no puede resultar una «independencia» tal que tenga por consecuencia que estos entes puedan obrar conforme su solo arbitrio sin el control que constitucionalmente corresponda, que será el que la Constitución Nacional encomienda al Poder Judicial, así como el que establezca el propio Congreso Nacional..." (considerandos 12 y 13 de la disidencia del doctor Fayt).

11) Que la autonomía universitaria hay que vincularla pues, con su "contenido esencial", cual es el cumplimiento de una función crítica. La universidad, como entidad de cultura y enseñanza requiere, para ser eficiente, la libertad académica o de organización y la libertad doctrinal o de cátedra. La primera se refiere a su estructura y a su gobierno; la segunda, al órgano docente que tiene en ella una función protagónica. Y esas libertades requieren necesariamente que sea considerada -con ese alcance- como autónoma. De manera tal que la autonomía universitaria, en primer término, significa libertad de los docentes para poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar versiones propias

-//-

-//- de la ciencia, reproductivas de versiones establecidas, es libertad de ciencia e incorporación de esa libertad en el proceso formativo, lo que hace una referencia inicial a la autonomía científica, crítica y enseñante del docente (García de Enterría, Eduardo, "La autonomía universitaria", Revista de Administración Pública (R.A.P.), Madrid, n° 117, pág. 12).

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

12) Que el debate en el seno de la Convención Nacional Constituyente proporciona elementos de significativa importancia en orden a esos contenidos esenciales. Así obser

-//-

-//- vamos que el convencional J. Rodríguez, quién invocó la autoridad de Carlos Sánchez Viamonte, dijo refiriéndose a la autonomía universitaria que: "...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramientos y disciplina interna...Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, del legislativo y el ejecutivo. No es posible decir lo mismo del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en la universidad. La autonomía universitaria es el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y la extensión" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, pág. 3183, 3184).

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

-//-

-//- démica, económica y financiera. No puede ser de otra forma. La autonomía institucional también, pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la República" (Diario de Sesiones, pág. 3263).

El convencional H. A. Herrera, por su parte, dijo: "...con esta reforma se consagra también la autonomía y autarquía universitaria; bandera de lucha de varias generaciones de jóvenes idealistas y botínpreciado de las dictaduras. El fin primordial de la universidad es el de crear y transmitir el pensamiento en forma autónoma, comprometido con la verdad y sustentado en el rigor científico. De esta misión devienen las demás funciones que la caracterizan: la libertad de cátedra, la de formar profesionales, la de elegir sus propias autoridades, la de darse sus propios estatutos, la de crear sus propias carreras, planes de estudio e institutos de investigaciones y otras libertades y obligaciones, cuyo único límite debe ser la responsabilidad social que tiene como institución para integrarse y solidarizarse con las demandas sociales y los objetivos generales de la Nación" (pág, 3285).

Finalmente, el convencional López de Zavalía manifestó: "...Siempre se ha hablado mucho de la autonomía universitaria, pero se la ha utilizado en un sentido atécnico (sic), porque se ha dicho que las provincias son las autónomas... Me parece que las universidades, con toda la independencia que le queramos conceder, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso" (pág. 3541).

-//-

-//- 13) Que en la inteligencia antes mencionada, la autonomía es la sustancia misma del concepto de libertad, definida esta como autodeterminación. De este modo, la autonomía es un género y la autarquía y la libertad individual son manifestaciones de aquélla, en el entendimiento de que no hay autonomía absoluta.

Ello es así, puesto que en el orden institucional argentino cada ente o persona jurídica ejerce su autonomía en el marco de la Constitución, de la ley y del ordenamiento jurídico al cual se refiere su desenvolvimiento. De manera tal que debe ser entendida como la plena capacidad de estas para determinar sus propios órganos de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y de gestión que en su consecuencia se desarrollen; sin ninguna clase de intervención u obstrucción del Poder Ejecutivo y solamente revisable, en caso de arbitrariedad, por el Poder Judicial.

14) Que sobre la base de estos principios el objetivo de la autonomía es desvincular a la Universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, más no de la potestad regulatoria del Legislativo, en la medida en que ella se enmarque en las pautas que fijó el constituyente emanadas de la Constitución Nacional. Antes o después de la reforma de la Carta Magna la Universidad debe necesariamente estar condicionada por normas que fijen los principios básicos que reglen su actuación. Tales son los que emanan del art. 75, incs. 18 y 19 de la Constitución Nacional (art. 67, inc. 16, de su anterior redacción) mediante los cuales se le otorga la competencia al Congreso para dictar planes de instrucción

-//-

-//- general y universitaria y "sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional.....; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado....y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales".

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

De tal modo, la competencia reconocida por la ley a las facultades de más de cincuenta mil alumnos de establecer el régimen de admisión de sus estudiantes, no puede entenderse como una restricción al principio consagrado constitucionalmente, pues la autonomía se concreta cuando las unidades académicas son las destinatarias de las atribuciones que reflejen ese principio. Se infiere entonces la inexistencia de obstáculo para que, en el marco de los principios de organización, se pueda optar por el sistema de centralización, descentralización o cualquier otro intermedio, que se determine en función de las características propias de las unidades académicas (aquí las que superan los 50.000 alumnos), a las que se le otorga la potestad de definir por sus características su régimen de admisión, permanencia y promoción de sus educandos.

-//-

-//- 16) Que la atribución conferida por el referido art. 50 in fine no vulnera el principio de autoregulación estatutaria, toda vez que no impone contenidos o elementos obligatorios -materia de los estatutos- sino sólo proporciona una facultad perfectamente compatible con la subordinación de éstos a la ley que les sirve de marco, en garantía del mandato constitucional de planificar y organizar las bases de los planes de instrucción. Ello es así por cuanto la potestad normativa de las universidades, plasmada en sus estatutos, debe necesariamente tener como límite la ley universitaria dictada por el Congreso y adecuarse a ella, lo cual deriva precisamente de su carácter autónomo, que -como se reseñara en los considerandos anteriores- no significa un poder originario o preexistente, ya que las decisiones adoptadas en el ámbito universitario no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación ni confieren privilegios a los integrantes de sus claustros (Fallos: 269: 293). De ahí se sigue que no se invade dicha potestad si la ley regula sólo la posibilidad de organizar ciertos aspectos -régimen de admisión- que reafirman la libertad científica y académica, teniendo en cuenta las distintas particularidades de las unidades que la componen.

17) Que, por el contrario, esa atribución otorgada a las facultades se vincula estrictamente con el principio de autonomía, pues no sujeta dicha decisión a los designios del poder administrador ni debe entenderse como una delegación ni como una sustracción por parte del Congreso de potestades propias de las universidades, sino como una manifestación del mandato constitucional de definir los lineamientos

-//-

-//- básicos de la educación. Y con ese alcance, se deja librado -en este caso a las facultades con determinadas características- los contenidos básicos de materias académicas. Así lo consideró el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina al dictar la resolución que fue dejada sin efecto, en tanto se limitó a establecer un régimen de ingreso que, por lo expuesto, no puede ser considerado violatorio del ordenamiento constitucional y legal vigente ni de la autonomía universitaria consagrada en el art. 75 inc. 19.

Habida cuenta del modo que se decide deviene insustancial el tratamiento de las restantes impugnaciones deducidas.

18) Que, sin perjuicio de la solución a la que aquí se arriba, dada la naturaleza de la materia de que se trata, corresponde declarar que la autoridad de esta sentencia deberá comenzar a regir para el futuro, a fin de evitar perjuicios a los aspirantes a ingresar a la Facultad de Medicina quienes, aun cuando se hallaban ajenos al conflicto suscitado, ante la razonable duda generada por éste, asistieron y eventualmente aprobaron el denominado "Ciclo Básico Común" de la Universidad Nacional de Buenos Aires o, en su caso, el "Curso Preuniversitario de Ingreso" creado por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina. En tal sentido, cada estudiante podrá proseguir hasta su conclusión el régimen por el que hubiera optado, con los efectos para cada uno previstos.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada sin perjuicio de lo dispuesto en el considerando 18. Costas por su orden en////-

razón de la naturaleza de la cuestión debatida. Notifíquese
y, oportunamente, remítase. ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

D
I
S
I
-
/
/
-

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1°) Que, contra la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que declaró la nulidad de la resolución 2314/95 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que a su vez había dispuesto dejar sin efecto la resolución 1219/95 dictada por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina por la que se creó el denominado "curso preuniversitario de ingreso", el rector de la Universidad de Buenos Aires interpuso el recurso extraordinario de fs. 175/191 vta. que fue concedido a fs. 223.

2°) Que, en sustancia, el a quo sostuvo que el art. 75, inc. 18, de la Constitución Nacional le encomienda al Congreso el dictado de "planes de instrucción general y universitaria" referidos a todos los niveles y ciclos educativos. Expuso, que por medio del art. 50 de la Ley de Educación Superior, el Congreso cumplió con esa misión sin que se observen disposiciones irrazonables en la norma sancionada, desde que atiende a la necesidad de programar las pautas de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, con un adecuado respeto al marco participativo y democrático de cada facultad o unidad académica. Agregó que, si el constituyente reformador hubiera querido establecer un régimen de autonomía como el que pretenden las autoridades de la Universidad de Buenos Aires, carecería de sentido la expresa evocación del concepto de autarquía que hace el art. 75, inc. 19, de la Constitución Nacional.

3°) Que, las autoridades de la Universidad de Bue

-//-

-//-nos Aires sostienen que la decisión recurrida priva al concepto de autonomía universitaria de su recto alcance, y por ende, de sus contenidos esenciales, al afectar la potestad de la casa de estudios de establecer normas que determinen las condiciones de acceso, permanencia y egreso de los alumnos. Manifiestan que el fallo impugnado consiente el quebranto de los principios jurídicos y políticos que dan basamento a la autonomía como valor constitucional.

También expresan que la sentencia apelada se basa en fundamentos aparentes que justifican su descalificación como acto jurisdiccional válido. Entre esos fundamentos, aquél según el cual el constituyente habría considerado relevante corroborar las atribuciones que ya tenía asignadas el Congreso Nacional en materia de educación universitaria. En el mismo sentido, tachan de autocontradictorio el fallo, en tanto reafirma los principios de autogobierno y libertad académica, al tiempo que legitima una disposición -el art. 50 de la ley 24.521- que implica interferir en una materia como la del acceso a las carreras universitarias y a la estructura de las currículas, que es propia de la regulación estatutaria, como lo ha venido siendo "paradójicamente", antes de que la autonomía fuese por vez primera en nuestra historia institucional, erigida en una garantía constitucional. Cuestionan el pronunciamiento de la cámara, pues aducen que el examen del art. 50 de la Ley de Educación Superior se efectuó a través de un criterio de razonabilidad y no de constitucionalidad como se le requería. Señalan que la cámara no consideró que con el régimen individualmente establecido para la facultad de medicina se interfiere y frustra un sistema implementado por la Universidad para todas las facultades

-//-

-//-que incluye tres ciclos, entre los que está el Ciclo Básico Común.

4°) Que, toda vez que los agravios deducidos por el apelante suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía intentada -en tanto se halla en tela de juicio la interpretación de normas de carácter federal y la decisión recaída ha sido adversa a las pretensiones del recurrente- corresponde pronunciarse acerca de los agravios formulados por las autoridades de la Universidad de Buenos Aires.

5°) Que resulta imprescindible discernir en primer lugar si existe en el sub-examine un caso contencioso en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional que habilite la intervención del Tribunal en el caso.

Al respecto, esta Corte considera satisfecho el requisito constitucional mencionado puesto que, por una parte, la resolución impugnada entraña un conflicto de atribuciones de distintos órganos del gobierno universitario -uno de los cuales ha entendido que el art. 50 de la Ley de Educación Superior lo habilita a dictar la resolución 1219/95- (confr. P.800.XXXI "Poder Ejecutivo nacional c/ Universidad de Buenos Aires" del 30 de abril de 1996) y por otra parte, la Universidad de Buenos Aires es responsable por voluntad de la Constitución Nacional de implementar, dentro del marco de su autonomía, las políticas generales en materia universitaria y no cuenta con otra vía para controvertir la constitucionalidad de la ley, que no sea la intentada.

6°) Que la expresión "autonomía universitaria" se ha prestado a un sinnúmero de acepciones, como lo demuestra

-//-

-//-la diversidad de regímenes que, con el fin declamado de asegurarla, imperaron en nuestro país desde la sanción de la ley 1597 -conocida como "Ley Avellaneda"-. .

En efecto, en junio del año 1885, esa norma estableció los requisitos básicos dentro de los cuales las Universidades de Córdoba y Buenos Aires -únicas existentes en la época- debían dictar sus estatutos. Mediante ella se determinaba la existencia de "autoridades universitarias" y se les confería la potestad para ejercer el poder de policía dentro de sus establecimientos. Dicha ley mantuvo su vigencia durante largo tiempo, debido al profundo consenso que sus previsiones generaron. Prueba de ello, fue el hecho de que los movimientos reformistas de principios de la segunda década de este siglo propugnaron su operatividad. Recién en 1947 se dictó la ley 13.031, que significó una orientación diferente en lo que hacía a la independencia de la educación terciaria con relación al poder político. La ley 14.297 derogó expresamente la anterior. Su artículo 6º prescribía que "las Universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan de la autarquía que en el orden administrativo les confiere la presente ley". Más adelante, en octubre de 1955 fue dictado el decreto 477 que al derogar las leyes 13.031 y 14.297 otorgaba nuevamente vigencia a la ley 1597. Pocos meses mas tarde se promulgó el decreto 6403 que pretendió dar plena autonomía a la Universidad Argentina y fue, tal vez, con el que se hicieron tangibles los objetivos básicos de la reforma de 1918 en lo que respecta a su contenido.

En 1956 por decreto 10.775, se creó el Consejo de Universidades Nacionales. Este organismo, como se expresó en los considerandos de esa norma, tendría las facultades que

-//-

-//-"hasta ahora habían sido privativas del Poder Ejecutivo". En 1967 fue sancionada la ley 17.245, denominada "Ley Orgánica de las Universidades Nacionales", en su artículo 5° preveía un sistema de "autonomía académica" y "autarquía financiera" y "administrativa"; el artículo 7° delimitaba los poderes de las autoridades universitarias y las administrativas en estos términos "... la autonomía y autarquía reconocidas por esta ley no se entenderán nunca como obstáculo para el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a las autoridades nacionales, respecto al mantenimiento del orden público y al imperio de la legislación común en el ámbito universitario". Más cerca de nuestros días, rigieron la vida de las casas de estudio la ley 20.654, la ley 22.207 y la ley 23.068 que buscó la normalización de las universidades y restableció la vigencia de las previsiones de la ley 17.245.

7°) Que, como se desprende de los muchos alcances que se le reconocieron a la expresión "autonomía universitaria" en la evolución histórica descripta -que culmina con la sanción de la ley 24.521- y más allá de lo ritual de una cuestión semántica, el uso general en el lenguaje corriente implica no sólo la aspiración de concretar un ámbito que asegure la libertad académica y de cátedra en las universidades nacionales, sino también la potestad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, determinando el modo en que se gobernarán, designarán sus autoridades, su claustro docente y su personal administrativo.

8°) Que, el tema excede en mucho los márgenes de la doctrina elaborada por algunos autores, en tanto es claro que con prescindencia de la caracterización que se haya confeccionado en torno del concepto de "autonomía", la expre

-//-

-//-sión "autonomía universitaria" evoca inconfundiblemente cuestiones largamente debatidas por la sociedad toda, que por otra parte poseen orígenes seculares, en el peculiar status que se les reconoció a las universidades en la historia de occidente, y más próximamente, a partir del movimiento de la "reforma universitaria", que nació en nuestro país y alcanzó amplia trascendencia en otros (disidencia del juez Fayt en Fallos: 314:570). Por lo demás, la cuestión a decidir en esta causa exime de una mayor evocación, de modo tal que una disquisición sobreabundante con relación a puntos no involucrados directamente en la controversia -como la del alcance del concepto de autarquía que se pretenda fundar en ramas infraconstitucionales del derecho- tendría connotaciones puramente académicas sobre las cuales una sentencia no puede válidamente reposar.

9º) Que, para concretar los objetivos de la libertad de enseñanza y de investigación, se requiere de un marco jurídico institucional inquebrantable que la haga posible, y que ha quedado configurado con la nueva redacción del art. 75 inciso 19 de la Constitución Nacional.

Así lo reclamó Carlos Sánchez Viamonte cuando sostuvo que la autonomía universitaria consistía "en que cada Universidad Nacional se de su propio Estatuto, es decir sus propias instituciones internas o locales, y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna, etc. Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo, respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su

-//-

-//-jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en la Universidad" (Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Año VI, N°7-8, pág. 42).

10) Que, el texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las Universidades Nacionales, atribución que éste había materialmente delegado con la sanción de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria. Es necesario reconocer, que a la postre de la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante -y por su naturaleza transitoria- sino de una verdadera asignación de competencias en favor de las Universidades.

11) Que, el aparente espíritu libertario que trasunta la norma impugnada, conspira contra el concepto básico de autonomía universitaria tal como ha quedado plasmado en la Constitución Nacional. El art. 50 in fine de la ley 24.521 no encuentra sustento en los propósitos del constituyente, pues estos no proyectaron la creación de una "confederación" de facultades, sino la existencia de una institución vigorosa, independiente y a la vez polifacética, con vocación de fundar su fuerza en el debate que debe plantear la actividad académica. Esto resulta evidente, si se observa que del texto sancionado surge que es la Universidad -y sólo ella- quien detenta ese poder autonómico. Por ese motivo, la previsión cuestionada lleva implícito un exceso en las facultades reglamentarias del Congreso Nacional al conferir a las facultades las atribuciones que le incumben incuestionablemente a la Universidad. En efecto, no es detalle ni un aspecto intrascendente, el modo en el que se ha de regular

-//-

-//-el ingreso a los diferentes claustros universitarios. Postestad, que por otra parte, fue ejercida hasta hoy por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, al dictar -entre otras- las resoluciones nº 232/84, 2128/87 y 3421/ 88, 3961/89, que determinaron que el Ciclo Básico Común constituye la primer etapa curricular de las carreras de la Universidad, que su duración es de un año, que consta de una serie de materias y que es requisito para el ingreso al segundo ciclo universitario.

12) Que, el mencionado artículo 50, en cuanto habilita a las facultades a decidir temas relativos al modo en que se obtiene y mantiene la condición de estudiante universitario, ha pretendido establecer una delegación inconstitucional en favor de un órgano dependiente de las universidades, lo cual excede las competencias del poder legislativo y puede ser exclusivamente dispuesto por el órgano supremo de la estructura universitaria.

13) Que, cuando el texto constitucional le impone al legislador como un mandato "Sancionar leyes ... que garanticen ... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales" (art. 75 inc. 19), ha dejado fuera de la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación. La esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (N. 92 L. XXIV "Nicosia, Alberto Oscar s/ recurso de queja", del 9 de diciembre de 1993).

-//-

-//- 14) Que, lo expuesto hasta aquí, no equivale a sostener un postulado según el cual las Universidades pueden ejercer facultades legislativas en un sentido material amplio. En efecto, la sustracción de competencias a la que antes se aludió, se limita al plano de la norma estatutaria y, obvio es decirlo, a la faz académica de esas disposiciones estatutarias, como lo son, entre otros, el ingreso y permanencia de los estudiantes en su seno. El límite de la competencia del Congreso está dado por la circunstancia de que del ejercicio que se haga de ella, no resulte afección a la teleología de la autonomía universitaria. En esta línea de razonamiento y no en otra, se les reconoce significación congruente y armoniosa -según conocida regla de interpretación- a las previsiones de los incisos 18 y 19 del art. 75 de la Constitución Nacional.

15) Que, por lo demás, las universidades argentinas no son meras estructuras pedagógicas, sino la base del entramado democrático de la Nación. Si bien en ellas la vocación y las capacidades se orientan al logro de determinadas especialidades, armonizando la investigación con los avances científicos, han favorecido en todo tiempo la formación y definición de la dirigencia estatal, en correspondencia con las necesidades y los cambios operados en la sociedad en su conjunto. Su historia y sus tradiciones las singularizan, tanto de la Universidad de San Marcos de Lima como de la Universidad Autónoma de México, de Santiago de Chile, Colombia, la Sorbona, Oxford, Cambridge, Bolonia, Salamanca o Jerusalén.

La Reforma, que se inició en la de Córdoba en 1918, les dió un vigoroso sello de innovación y creación. El núcleo de esa tradición fue su autonomía, como factor unitivo,

-//-

-//-con un centro de decisión articulado con la más amplia participación de los claustros. Las diversas facultades, escuelas o institutos, siempre encuadraron su actividad a las normas emanadas de ese centro unitario de decisión. Cuando en 1994 se modificó la Constitución Nacional y se consagró la autonomía como una garantía de las universidades, explícitamente se vedó al Congreso toda legislación que pudiera restringir, limitar o acortar sus alcances. De ahí que la reseción que contiene el artículo 50 de la Ley de Educación Superior, que limita el circuito de decisión de las Universidades de Buenos Aires, en este caso, provocara tensiones, inquietud y confusión, al afectar el sistema autonómico que la Constitución Nacional les reconoce. La inserción de esa limitación tenía el efecto de un abrasivo apto para corroer, y aún destruir, la autonomía mediante el arbitrio que la lógica rechaza, de dividir lo indivisible y separar lo inseparable.

16) Que, en última instancia, las universidades tienen por destino ser la conciencia intelectual de la sociedad. De ahí la necesidad de garantizar su absoluta autonomía y esto tanto porque así lo dispone la Constitución Nacional, cuanto en razón de los profundos cambios históricos que caracterizan nuestro tiempo y que imponen, como una condición esencial, que las propias universidades autoregulen sus fines, su organización, así como el ingreso y egreso de sus educandos y desplieguen su existencia, consagradas a la enseñanza, a la investigación, a la transmisión de la verdad, abiertas a todos los avances científicos, tecnológicos y culturales. Su autonomía, es decir su entero dominio, es condición esencial para su funcionamiento y la realización de sus

-//-

-//-fines, y esto para que la Nación cuente con universidades dignas de ese nombre, al servicio del desarrollo, en justicia y libertad, de la república democrática.

17) Que, no puede dejar de tenerse presente que la Nación viene de la clausura de la autonomía universitaria. Los gobiernos militares, durante décadas, mantuvieron intervenidas a las universidades nacionales, designaron sus interventores, suprimieron sus cuerpos colegiados, modificaron sus estatutos, removieron a sus autoridades y docentes, cambiaron sus planes y programas de estudio, es decir, eliminaron la función social de las universidades. A partir de 1984, se inició una intensa labor de restablecimiento de la autonomía y la autarquía universitarias, y cada universidad puso en vigencia su estatuto. La normalización de las universidades, significó una empresa de proporciones que culminó con la integración del cuerpo docente, que dio transparencia a las reincorporaciones y los concursos. El Consejo Interuniversitario Nacional, tuvo a su cargo la coordinación de las actividades de las universidades nacionales. La estructura y el método democrático, dieron legitimidad a la toma de decisiones en todos los niveles del gobierno universitario. A partir de 1990, surgió una concepción opuesta, a la que dio jerarquía internacional y ennobleció la labor de las universidades argentinas. Basada en los mecanismos del mercado, esta nueva concepción procura desligar al Estado de la educación pública, con universidades preferentemente privadas, como es el caso de Chile, jerarquizadas y segmentadas, con limitaciones del ingreso, orientadas al desarrollo del aparato productivo, en correspondencia con las nuevas tecnologías. Fue así como, en 1993, se creó en el Ministerio de Cultura y Edu

-//-

-// - cación, la Secretaría de Políticas Universitarias, según resulta de los decretos y resoluciones cuyo contenido se incorporó al Proyecto de Ley de Educación Superior, así como las políticas sobre su financiamiento, de las que **trata la ley 24.521**. Esa línea de acción, adquirió vigencia a través de los decretos números 556/93; 1075/93; 1610/93; 2282/93; 2330/93; 2477/93; 256/94; 529/94 y ley 24.156, que se integran con las Resoluciones N° 1069/93 y N° 1618/93, mediante las cuales se reconstruyó el sistema de estadísticas universitarias y se creó el Consejo de Planificación universitaria regional. En cuanto al nivel de enseñanza y la investigación, se recibieron 25 millones del B.I.D, con destino a educación superior técnica y del B.I.R.D.F.-Banco Mundial, 150 millones para solventar planes estratégicos en universidades medias y pequeñas. Pero los grandes temas se focalizaron en la autonomía, el cogobierno, el arancelamiento y los cupos.

18) Que, la ley 24.521, en su artículo 50, estableció limitaciones a la autonomía universitaria en transgresión a lo dispuesto en el artículo 75, inc. 19 de la Constitución Nacional. Luego de definir en su artículo 29 los alcances y las garantías de la autonomía universitaria y señalar como básica la atribución de "establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias", en su artículo 50 -in fine- procedió a su abducción, disponiendo, con un alto grado de ambigüedad que: "en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, será definido a nivel de cada facultad de unidad académica equivalente", con lo cual segmentó, y en definitiva limitó, la autonomía universita -
// -

-//-ria. La propia Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, en su Boletín Informativo correspondiente al primer semestre de 1994, en su página 72, reconoce que este "nuevo tipo de regulaciones", "implican algunas limitaciones a la autonomía universitaria", por más que señala que las razones que pretenden justificar esas regulaciones y el modo que se propone ejercerlas, "parecerían una invitación a repensar el concepto de autonomía, que es ciertamente esencial para la vida universitaria y para la construcción de una sociedad democrática...".

19) Que, resulta esclarecedor el examen de los Documentos del Banco Mundial, en los que la entidad trata y formula criterios sobre la educación superior en los países en vías de desarrollo y que marcan, de modo explícito, su tránsito de las prioridades en materia de financiamiento, al diseño de reformas académicas. En su Documento 7471 AR., titulado: "Argentina. Reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación. Memorándum Sectorial", publicado en Washington en 1988, se refiere al volumen de la población universitaria y a la gratuidad de la enseñanza, en los siguientes términos: "Se admitió a más de 300.000 nuevos estudiantes al sistema de educación superior entre 1970 y 1975 y otro aumento de proporciones semejantes ocurrió entre 1983 y 1986. Ello sucedió sin un cambio proporcional correspondiente en el financiamiento subsectorial. Más aún, las universidades públicas son gratuitas y eliminaron los requisitos de ingreso antes de los dos períodos de gran expansión sin tener en cuenta los efectos económicos del aumento de la matrícula"... "Los elementos generales de las políticas de educación superior son insuficientes para detener el deterioro.

-//-

-//-Las universidades mantienen modalidades de organización tradicionales, con facultades separadas...Hay numerosos problemas administrativos en tanto que los niveles de eficiencia son bajos. Estas cuestiones se amplifican en la Universidad de Buenos Aires (U.B.A.), la más grande del país...".

En un Documento posterior, titulado "La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad", publicado también en Washington, esta vez en 1994, el Banco Mundial propuso estrategias para reformar la educación universitaria, teniendo en cuenta experiencias que considera exitosas en países como Chile, Corea, Colombia, Botswana, Ghana y Jordania, así como en el Sudeste asiático y en la Universidad del Pacífico Sur. El punto de partida de ese mapeo estratégico, es la responsabilidad que atribuye a la educación superior, de la capacitación "con conocimientos avanzados, requeridos para las posiciones de responsabilidad en el gobierno, en los negocios y las profesiones". Considera que la educación superior se encuentra sumida en crisis por su dependencia económica de los gobiernos, el crecimiento de la matrícula, la masificación, la caída del nivel académico y el deterioro de la calidad de enseñanza. Señala como posible, "el mejoramiento de la calidad y expansión de las inscripciones en educación superior...con un mínimo o ningún incremento en los gastos públicos". A ese fin, propone: a) redefinir el rol del gobierno en el tema de la educación superior; b) no aumentar los costos por estudiante; c) enfrentar la gran diferenciación de instituciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas; d) diversificar los recursos de financiamiento, incluyendo costos compartidos con los estudiantes; e) dar prioridad a los objetivos de

-//-

-//-calidad y equidad. Aconseja a los gobiernos motivar un gran financiamiento privado, con destino a las universidades y mostrar eficiencia en la utilización de los recursos públicos para "reducir en un 30 % el financiamiento de los gastos corrientes, con recursos no gubernamentales", entre ellos, fijar aranceles, suprimir gastos de alimentación y vivienda, promover el aporte económico de las empresas y los alumnos. Asimismo, obtener recursos de cursos cortos, seminarios e investigaciones para industrias. Por último, el Banco Mundial enumera los programas a los que dará apoyo técnico y financiero, destacándose, en el sector de las reformas políticas, el "controlar el acceso a la educación pública, sobre la base de criterios de selección equitativos y eficientes...". Estas recetas, por bien intencionadas que sean, no constituyen un decálogo de valor apodíctico. Tampoco pretenden serlo. Las raíces históricas de la autonomía de las universidades argentinas, que hoy garantiza la Constitución Nacional, convierten en inviable toda limitación efectuada por el Congreso de la Nación.

Por ello, en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 16, segunda parte, de la ley 48 se revoca la sentencia apelada, se declara inconstitucional el artículo 50 in fine de la ley 24.521 y se deja sin efecto la resolución nº 1219/95 del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Costas por su orden en razón de la naturaleza de la cuestión debatida. Hágase saber y remítase. CARLOS S. FAYT.
ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR
BELLUSCIO

Considerando:

1°) Que la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, declaró la nulidad de la resolución 2314/95 dictada por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que dispuso dejar sin efecto la resolución 1219/95 emanada del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina por la que se creó el denominado "Curso Preuniversitario de Ingreso". Contra ese pronunciamiento, el rector de la Universidad de Buenos Aires interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido en cuanto se halla en tela de juicio la interpretación de normas federales y rechazado en cuanto a la impugnación de arbitrariedad, lo que dio origen al recurso de hecho que tramita por expediente M.381.

2°) Que la Universidad de Buenos Aires reclama la apertura del recurso federal y la revocación de la sentencia apelada, por cuanto: a) la competencia que la llamada "cláusula de progreso" de la Constitución Nacional (art. 75, inciso 18) otorga al Congreso, no comprende la facultad de regular la admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, pues este asunto es inherente a la autonomía universitaria consagrada en el inciso 19 del art. 75, lo cual determina la inconstitucionalidad del art. 50, último párrafo, de la ley 24.521; b) la cámara -afirma la actora en subsidio- ha emitido una sentencia arbitraria pues, por una parte, se ha pronunciado por una cuestión no planteada, cual es la i

-//-

-//-rrazonabilidad del citado art. 50, y, por la otra, ha incurrido en contradicción puesto que afirma los principios de autogobierno y de libertad académica pero, a la vez, consiente una interferencia inconstitucional en la regulación estatutaria; c) subsidiariamente, para el supuesto en que se resolviera la validez constitucional de la norma impugnada, la actora plantea que es errónea la interpretación que da el a quo al art. 50, pues se trata de una norma programática, que no resulta directamente aplicable y que, por lo demás, ha dado lugar a una reglamentación excesiva por parte de la Facultad de Medicina, que ha interferido en el contenido de la carrera médica y ha frustrado el régimen de estudios implementado por la universidad en tres ciclos.

3°) Que los agravios presentados por el apelante suscitan cuestión federal suficiente para la admisibilidad del recurso extraordinario por cuanto se halla en tela de juicio la interpretación de normas de carácter federal -art. 50 de la ley 24.521 y art. 75, incisos 18 y 19 de la Constitución Nacional- y la decisión recaída en la causa ha sido adversa a las pretensiones del recurrente.

4°) Que la decisión del caso sub examine entraña dilucidar si la competencia del Congreso federal, establecida en la "cláusula de progreso" (art. 75, inc. 18 de la Constitución Nacional), le permite delegar en una facultad o unidad académica equivalente la función de dictar el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, históricamente comprendido -tal como lo recepta el art. 29, inciso j, de la ley 24.521- en los atributos de la autonomía universitaria.

5°) Que el sistema constitucional de nuestro país - con anterioridad a la reforma de la Constitución en 1994-,

-//-

-//- otorgó el control de los aspectos académicos de la materia universitaria al Congreso de la Nación: "art. 67. Corresponde al Congreso:...16) Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria...". El dictado de planes universitarios era, pues, una facultad que la Constitución atribuía al Congreso y que éste, incluso antes de dictar una ley general de organización de las universidades nacionales, delegó en estas casas de estudios.

6°) Que, en efecto, el art. 1° de la ley 1597 estableció: "El Poder Ejecutivo ordenará que los Consejos superiores de las universidades de Córdoba y de Buenos Aires dicten sus estatutos en cada una de estas universidades, subordinándose a las reglas siguientes...". De los antecedentes de esta ley resulta el propósito de dictar una ley de pequeñas proporciones, con los principios fundamentales para dar vida permanente y legal a las universidades en sus relaciones con los poderes públicos, dejando lo demás a la acción del propio desarrollo universitario. El autor del proyecto, senador Avellaneda, agregó tras el informe de la Comisión de Legislación: "Sería inútil negarlo y debo confesarlo desde el primer momento. Este proyecto tiende a constituir bajo cierta autonomía al régimen de nuestras universidades" (D. ses. Sen., 1883, pag. 150/151).

El debate que tuvo lugar en la Cámara de Diputados revela que los representantes entendían que el dictado de los estatutos universitarios era una facultad propia del Con

-//-

-//-greso pero que convenía su delegación en cada universidad. El diputado Demaría, por la Comisión de Culto e Instrucción Pública informante, expuso que era conveniente que el Congreso presentara bases generales, para que después cada una de las universidades, "con la competencia que da la práctica y la dedicación a estos estudios, pudiera formar sus respectivos reglamentos" "...habría, tal vez, inconveniente en que el Congreso dictara los estatutos de esas universidades, porque, teniendo que contener ellos una parte propiamente reglamentaria sería muy posible que, una vez en vigencia esos reglamentos, la práctica mostrara deficiencias en esa parte reglamentaria que obstaculizasen el mejor desarrollo de la instrucción universitaria, inconveniente que no podría salvarse sino por otra ley, que, es muy posible, no se dictaría sino después de mucho tiempo" (D.ses.Dip., 1884, t. 1, pag. 120/121). Concluyó el miembro informante: "Todos estos inconvenientes se evitan por el medio que propone la Comisión, que es, precisamente, como lo acabo de decir, lo que exige la Constitución: dictar un plan general sobre el cual deba basarse la instrucción que se dé en las universidades" (D. ses. Dip. cit. pag. 122).

7°) Que ello significa que desde fin del siglo pasado, cuando la Nación se hizo cargo de las dos universidades existentes en esa época, la de Córdoba y la de Buenos Aires, la facultad de las universidades de dictar sus respectivos estatutos y de proyectar, sancionar o modificar sus planes de estudio, fue producto de una delegación legislativa válida que efectuó el Congreso de la Nación (confr. Fallos: 166:264), en razón de la conveniencia de que la universidad desarrollara su ciencia y su función crítica en un ámbito de

-//-

-//- autonomía. Pese a la ambigüedad del término, siempre hubo consenso en reconocer a la universidad una libertad académica, relativa a la organización y gobierno de los claustros, y una libertad doctrinal o de cátedra, que posibilite a los docentes poner en cuestión la ciencia recibida e investigar nuevas fronteras de lo cognoscible. Esas libertades han hecho de la universidad un instrumento de defensa de la comunidad frente al avance de los poderes políticos.

8°) Que las leyes de base que rigieron la vida universitaria durante los períodos de vigencia de las instituciones constitucionales de la república, procuraron plasmar la autonomía universitaria como un ideal de independencia, con el propósito de satisfacer la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que, en el delicado cumplimiento de las tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional, al que deben, por cierto, pleno acatamiento (Fallos: 314:570, considerando 10° del voto de los jueces Belluscio y Petracchi).

9°) Que el art. 3° de la ley 20.654 de 1974 sostenía: "Las universidades nacionales son personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica financiera que les confiere la presente ley". Dentro de la competencia de las universidades, se comprendía: "art. 4:...b) Elaborar y reformar sus estatutos dentro de lo establecido por la presente ley". Por su parte, de los debates que precedieron la sanción de la ley 23.068 de 1984, sobre

-//-

-//- el régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, se desprende la intención de fortalecer la autonomía de las universidades y de avanzar en las facultades que corresponden a estas casas de estudio (D. ses. Dip., 13 y 14 de junio 1984, informe de la Comisión de Educación, p. 1529). Al Consejo Superior Provisorio de la Universidad competía: "art. 6: a) Establecer las modificaciones que se consideran necesarias a los estatutos universitarios puestos en vigencia (los que regían las universidades nacionales al 29 de julio de 1966, art. 2° de la ley 23.068)", los que, sin embargo, debían ser elevados a los fines de su aprobación al Ministerio de Educación y Justicia.

10) Que de las consideraciones precedentes puede concluirse que, con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, la llamada autonomía universitaria fue en realidad una autonomía imperfecta, producto de la delegación por ley de ciertos aspectos comprendidos en la facultad del Congreso de dictar los planes de instrucción universitaria, facultad que no sólo podía ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino que debía, además, someterse a los límites que constitucionalmente se imponían a éste (Fallos: 314:570, considerando 14° del voto de los jueces Belluscio y Petracchi).

11) Que tras la reforma de la Constitución Nacional, el texto vigente mantiene como competencia del Congreso proveer lo conducente a la prosperidad del país y al progreso de la ilustración "dictando planes de instrucción general y universitaria" (art. 75, inc. 18). El inciso siguiente complementa el mandato de dictar leyes de base de la educación, que garanticen "...la autonomía...de las universidades

-//-

-//- nacionales" (inc. 19, párrafo tercero, in fine). El convencional Rodríguez explicó con estas palabras el concepto de autonomía: "...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna..." (Convención Nacional Constituyente, 24a. reunión, 3a sesión ordinaria, 4 de agosto de 1994, p. 3183). Ello no significa negar la posibilidad de que el Congreso dicte una ley universitaria de organización de base, sino afirmar que esa ley deberá garantizar esa cualidad que el poder constituyente ha establecido como esencial para las universidades nacionales, que es la autonomía. No se trata, pues, de un atributo de base legal sino constitucional, que tradicionalmente comprende la facultad de dictar y reformar los estatutos, de establecer los planes de estudio y el régimen de admisión y promoción de los estudiantes, facultades que no podrían ser actualmente ejercidas por el Congreso.

12) Que cabe concluir que el Congreso federal, al dictar la ley de educación superior 24.521, no puede cercenar la autonomía de la universidad, desmembrando una competencia comprendida en el ejercicio de la facultad de emitir las normas que regulan la vida académica universitaria. El art. 50, in fine, de la ley 24.521, en cuanto dispone que en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o u

-//-

-//-nidad académica equivalente, concreta una delegación -en favor de un órgano dependiente de las universidades- que es inconstitucional por cuanto limita sustancialmente un atributo que, por mandato del poder constituyente, corresponde a la universidad como centro unitario. Dicho en otros términos: la autonomía de las universidades nacionales argentinas, que resistió los embates de los gobiernos anticonstitucionales, se ha consagrado con jerarquía constitucional y puede ser garantizada pero no limitada sustancialmente por normas que emita el Congreso federal.

Por ello, se revoca la sentencia apelada, se declara inconstitucional el artículo 50, in fine, de la ley 24.521 impugnado en este litigio, y se deja sin efecto la resolución 1219 del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Esta decisión torna inoficioso pronunciarse sobre la queja articulada por el recurrente a la cual se le agregará copia de la presente; reintégrese el depósito. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

ES COPIA

DISI-//-

-///- DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

1°) Que en el caso sub examine se plantea un problema que, en sustancia, consiste en lo siguiente: ¿Es posible -a la luz de la "autonomía" de las universidades nacionales, prevista en el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional- que el Congreso federal regule el sistema de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes de una universidad nacional?

La respuesta a este interrogante es, por las razones que se desarrollarán, negativa. Y los párrafos que siguen tienen el propósito de justificar esta tesis.

2°) Que el Congreso de la Nación dictó la "Ley de Educación Superior" n° 24.521 (en adelante, "la LES"); la que prevé, inter alia, lo siguiente:

"[...] En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente".

3°) Que el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires decidió, con fundamento en la citada norma nacional, establecer el régimen de admisión a esa facultad; pues "[...] la Universidad de Buenos Aires cuenta con más de 50.000 alumnos [...]". Y

denominó a tal régimen "Curso Preuniversitario de ingreso para la Facultad de medicina" (en adelante, "el CPI").

4°) Que el Concejo Superior de la Universidad de Buenos Aires (en adelante, "la UBA") invalidó la aludida resolución de la facultad de medicina que había creado al CPI; porque consideró que, entre otros motivos, se había fundado en una norma del Congreso que viola la Constitución Nacional.

5°) Que Analía M. Monges, en su rol de aspirante a ingresar a la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, atacó, ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, la esbozada resolución de la UBA; pues sostuvo que es válido, por imperio de la Constitución Nacional, que la facultad de medicina haya establecido el sistema de admisión a esa casa de estudios.

6°) Que el a quo hizo lugar a la pretensión de la actora, y, por ello, declaró nula la resolución del Concejo Superior de la UBA que había invalidado al CPI.

2- Conf. resolución n° 1219 del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires; que fue emitido el 2 de agosto de 1995; y que se encuentra archivado a partir de la fs. 7 del expediente de autos (las fojas que se citan infra son las del aludido expediente).

3- Conf. resolución n° 2314 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires que fue emitida el 23 de agosto de 1995. Fs. 4/5.

4- El fundamento normativo del recurso deducido por la actora es el artículo 32 de la LSE, que prevé lo siguiente: "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, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria".

La Cámara fundó su decisión en los siguientes argumentos:

a- el artículo 50 de la LSE no viola la "autonomía" de la universidades nacionales, en los términos del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional; porque el Congreso tiene competencia -a la luz de la "Cláusula del Progreso"- para dictar la norma examinada en autos;

b- "[...] el artículo 50 carece de notas de irrazonabilidad desde que atiende a la necesidad de programar las pautas de admisión, permanencia y promoción mediante mecanismos y resortes específicos que respondan a las necesidades propias de cada rama del conocimiento [...]";

c- que el artículo 50 de la LES es de carácter operativo; pues cuando esta sentencia fue dictada por el a quo, ya había vencido el plazo previsto por el artículo 79 de la LES, dentro del cual la UBA debió haber adecuado sus estatutos a las disposiciones de esta ley.

5- El texto del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional se transcribe infra en el considerando 10°.

6- La Cláusula del Progreso prevé, inter alia, que: "Corresponde al Congreso [...] proveer lo conducente a la prosperidad del país [...] al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria [...]" (conf. inciso 18 del artículo 75 de la Constitución Nacional).

7- El artículo 79 de la LSE establece: "Las instituciones universitarias nacionales adecuarán sus estatutos a las disposiciones de la presente ley, dentro del plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la promulgación de ésta".

7°) Que la Universidad de Buenos Aires interpuso recurso extraordinario federal contra la sentencia de cámara reseñada en el considerando anterior. En él plantea los siguientes agravios, a saber:

a- La competencia del Congreso federal de dictar "[...] planes de instrucción general y universitaria [...]" (establecida en la "Cláusula del Progreso"), no le permite regular el sistema de admisión, permanencia y promoción de estudiantes de las universidades nacionales; pues este asunto integra la "autonomía" de dichas universidades, que se encuentra prevista en el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional. En consecuencia, el artículo 50 de la ley 24.521 viola -a raíz de regular el aludido sistema- el citado inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional (fs. 180 y vta.; quinto párrafo de fs. 183 vta.);

b- en subsidio del argumento anterior, el apelante sostiene que es errónea la interpretación que el a quo ha realizado del artículo 50; pues esta norma es de carácter programático, tal como lo establece el artículo 79 de la LES; y mantiene que este será operativo "[...] una vez que se haya verificado la adecuación de los estatutos [universitarios] contemplada en la ley" (fs. 188);

c- en subsidio de los dos argumentos precedentes, la apelante afirma que la Facultad

8- El artículo 79 de la LES ha sido transcripto supra en la nota de pie de página n° 7.

de Medicina de la UBA ha excedido la competencia que le otorga el artículo 50 sub examine; porque la resolución n° 1219/95 de la facultad de medicina no se ha limitado a establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes de esa facultad, como lo prevé dicha ley, sino que, además, ha regulado el contenido de la carrera médica; punto éste que se encuentra dentro de la competencia exclusiva del Concejo Superior la UBA, por imperio de su autonomía prevista en la citada norma de la Constitución Nacional (fs. 189 vta.);

d- sostiene, finalmente, que el fallo de cámara incurre en arbitrariedad, pues ha basado su decisión en una cuestión no planteada: el examen de razonabilidad del transcripto artículo 50.

8°) Que la cámara rechazó el agravio de arbitrariedad del recurrente; y concedió el resto de los planteos, con base en el inciso 3° del artículo 14 de la ley 48 (fs. 223). Ello motivó que el apelante articulara recurso de queja ante este Tribunal.

9°) Que el primer agravio del recurrente -que fue bien concedido por el a quo- plantea el problema que fue formulado al comienzo de esta sentencia, esto es:

¿Es posible -a la luz de la "autonomía" de las universidades nacionales, prevista en el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional- que el Congreso federal regule el sistema de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes de una universidad nacional?

10) Que el tercer párrafo del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional prevé, en lo que interesa, lo siguiente:

"Corresponde al Congreso [...] sancionar leyes de organización y de base de la educación [...] que garanticen [...] la autonomía y autarquía de las universidades nacionales [...]".

11) Que para resolver el interrogante planteado en el considerando 9°, es ineludible establecer cuál es el significado de la palabra "autonomía", en los términos del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

12) Que con tal fin, es pertinente en autos el principio, acuñado por una larga línea de precedentes de esta Corte, que establece que el texto de las normas constitucionales es la primera fuente que debe estudiar el intérprete para determinar el alcance de dichas normas.

Si el aludido texto fuera equívoco, es válido que se acuda a lo expresado por el miembro informante, cuando explicó su significado ante el plenario de la convención nacional constituyente en la que dicho texto fue aprobado.

13°) Que el principio de interpretación constitucional esbozado en el considerando anterior se funda en, al menos, dos razones.

9- En los siguientes casos la Corte determinó el alcance de normas constitucionales, sobre la base de lo sostenido por el miembro informante, a raíz de que el texto de dichas normas fue considerado equívoco por este Tribunal: caso "Aguilera", Fallos 33:228 -año 1888-, ver el último párrafo de la página 248 y la página 249; caso "Fidel Sala", Fallos 100:51 -año 1904-, ver el último párrafo de la página 62 y el primer párrafo de la página 63; caso "Diario La Época", Fallos 100:337 -año 1904-, ver las páginas 340 y 341; caso "José Arbeláiz", Fallos 220:689 -año 1951-, ver el primer párrafo de la página 696. Sobre este tema ver a William N. Eskridge, Jr. y Philip P. Frickey, "Cases and Materials on Legislation. Statutes and the creation of Public Policy", página 709 y 710, American Casebook Series, West Publishing Co., 1988.

Por un lado, en la presunción de que los dictámenes de los miembros informantes son el resultado de un minucioso y detenido estudio de los asuntos que despachan. Y, por el otro, en la presunción de que tales miembros representan a la voluntad de los constituyentes que aprobaron tales normas; los que, a su vez, se conjetura que representan a la mayoría de los electores de la república.

14) Que la Constitución Nacional emplea no menos de ocho veces el término "autonomía"; en efecto, prevé que:

a- "[...] la ley

establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de

10- En materia de interpretación de las leyes esta Corte ha desarrollado una justificación similar a la expuesta en el considerando 13° de esta sentencia.

En efecto, ha mantenido: "[...] que debiendo suponerse que las comisiones parlamentarias estudian minuciosa y detenidamente, en su fondo y en su forma, los asuntos que despachan, sus informes orales o escritos tienen más valor que los debates en general del Congreso, o las opiniones individuales de los legisladores (caso "Florencio Lara", fallos 77, pág. 319 -año 1899-, 141 U.S. 268; 166 U.S. 290) y constituyen una fuente legítima de interpretación (fallos, tomo 33, pág. 228 -año 1888-; tomo 100, pág. 51 -año 1904- y pág. 337 -año 1904-; tomo 114, pág. 298 -año 1905-; tomo 115, pág. 186 -1906-; Sutherland y Lewis, "Statutes and Statutory Construction", párrafo 470, segunda edición, 1904, y fallos 143 U.S. 457 y 192 U.S. 470)" conf. caso "Mortola", Fallos 120:372 -año 1915-, tercer párrafo de la página 402.

Con similar sentido esta Corte afirmó "[...] que si bien es cierto que las palabras o conceptos vertidos en el seno del Congreso con motivo de la discusión de una ley, son en general simples manifestaciones de opinión individual de las personas que las pronuncian (fallos, tomo 77 pág. 319). También lo es que no puede decirse lo mismo de las explicaciones o aclaraciones hechas por los miembros informantes de los proyectos ó en los informes de las respectivas comisiones encargadas de su estudio, pues tales explicaciones é informes constituyen, según la doctrina y la jurisprudencia, una fuente propia de interpretación (fallos, tomo 33 pág. 228; tomo 100 pág. 51 y 337)", conf. caso "Municipalidad de Córdoba", Fallos 114:298 -año 1901-, 3° párrafo de la página 304; ver, además, caso "Don Ambrosio Neto", Fallos 141:254 -año 1924-, último párrafo de la página 269 y 1° párrafo de la página 270.

entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica [...]; b- Corresponde al Congreso sancionar leyes que garanticen [...] la autonomía [...] de las universidades nacionales; c- "[...] las partes [de proyectos de ley] no observadas [por el Poder Ejecutivo Nacional] solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa [...]"; d- La Auditoría General de la Nación es un "[...] organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional [...]"; e- "El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional [...]"; f- "El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional [...]"; g- "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° [de la Constitución Nacional] asegurando la autonomía municipal [...]"; h- "La ciudad de Buenos Aires tendrá un

11- Conf. tercer párrafo del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (en adelante "la CN"); énfasis agregado.

12- Conf. párrafo 3° del inciso 19° del artículo 75 de la CN; énfasis agregado.

13- Conf. art. 80 de la CN; énfasis agregado.

14- Conf. tercer párrafo del artículo 85 de la CN; énfasis agregado.

15- Conf. primer párrafo del artículo 86 de la CN; énfasis agregado.

16- Conf. primer párrafo del artículo 120 de la CN; énfasis agregado.

17- Conf. artículo 123 de la CN; énfasis agregado.

régimen de gobierno autónomo [...]"

15) Que, a juicio de esta Corte, lo expuesto en el considerando anterior demuestra que la palabra "autonomía" es vaga y ambigua; ello es así pues la Constitución Nacional la emplea en varias oportunidades con significados no unívocos.

Cabe concluir, en consecuencia, que el texto del tercer párrafo del inciso 19 del artículo 75 de la Ley Fundamental, no permite resolver el problema planteado supra en el considerando 9°.

Por esta razón -y por imperio del principio de interpretación constitucional ya esbozado- es válido que esta Corte estudie lo expresado por el miembro informante del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, cuando precisó el alcance de la expresión "autonomía" universitaria.

16) Que el miembro informante de la cláusula sub examine fue el señor Rodríguez, quien inter alia expresó lo siguiente :

18- Conf. art. 126 de la CN; énfasis agregado.

19- Ver consid. 12°.

20- Es claro que el señor Rodríguez fue miembro informante del dictamen de la mayoría del proyecto que se convirtió en el tercer párrafo del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional. Y ello es claro pues así lo estableció el presidente de la 3° Sesión Ordinaria (continuación) realizada el 4 de agosto de 1994 (ver página 3137 y 3182 de la versión taquigráfica oficial de la Convención Nacional Constituyente, 24° Reunión, 3° sesión Ordinaria (continuación), 4° de agosto de 1994; presidida por los doctores Eduardo Menem, Ramón Bautista Mestre y María Cristina Guzmán).

"[...] A partir de este momento, la Constitución de la Nación Argentina -cuando se sancione el dictamen en consideración- establecerá la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

"Para que quede claro a qué estoy haciendo referencia cuando hablo de autonomía tomo las palabras de Carlos Sánchez Viamonte, cuando dice: '...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna...'. 'Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídicos-institucionales que se puedan suscitar en la universidad' [...]"

17) Que de lo transcripto en el párrafo anterior surge que el miembro informante enumeró varias materias que se encuentran dentro de la autonomía de las universidades nacionales; y entre ellas se advierte la competencia de darse "[...] su propio estatuto [...]".

18) Que los estatutos de la mayoría de las universidades nacionales han expresamente previsto -ya sea en períodos de gobiernos de facto como de iure- el

21- Conf. pág. 3184 de la obra citada supra en la nota de pie de página n° 19.

22- Ibidem.

régimen de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes.

Así, por ejemplo, el artículo 57 del estatuto de la Universidad Nacional de Tucumán, que comenzó a regir en el año 1924 (ver página 648 de "Estudios e Investigaciones. Universidades Nacionales", editado por el Congreso de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria, julio de 1985); el artículo 80 del estatuto de la Universidad Nacional del Litoral, cuya vigencia comenzó en el año 1922 (ver página 670, ibidem); el inciso 1° del artículo 20 del estatuto de la Universidad Nacional de Tucumán (3a. columna de la página 4 del Boletín Oficial del 23 de septiembre de 1982); el art. 118 del estatuto de la Universidad Nacional del Sur (4a. columna de la página 10 del Boletín Oficial del 23 de septiembre de 1982; el artículo 28 del estatuto de la Universidad Nacional de Rosario (1a. columna de la página 9 del Boletín oficial del 20 de agosto de 1982); el artículo 87 del estatuto de la Universidad Nacional de Cuyo (3a. columna del Boletín Oficial del 17 de junio de 1983); el artículo 50 del estatuto de la Universidad Nacional de Entre Ríos (2a. columna del Boletín Oficial del 29 de junio de 1983); el artículo 64 del estatuto de la la Universidad Nacional de Catamarca (1° columna de la página 3 del Boletín Oficial del 6 de julio de 1983).

19) Que, en suma, es fácil inferir que el significado corriente de la expresión "estatuto" universitario alude -al menos al momento en que se produjo la reforma constitucional del año 1994- a un cuerpo normativo en el que, entre otros puntos, se regula el sistema de admisión,

permanencia y promoción de los estudiantes de las universidades nacionales.

20) Que del hecho señalado en el considerando anterior se desprende que, cuando el miembro informante Rodríguez sostuvo que la autonomía "[...] consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto [...]", inequívocamente afirmó que éstas tienen competencia para establecer el sistema de admisión, permanencia y promoción de los alumnos. Y ello es así pues el significado habitual de la expresión "estatuto" universitario incluye el poder de regular esta materia.

21) Que, a mayor abundamiento, es ilustrativo señalar que este alcance de la expresión "estatuto" universitario era conocida por el Congreso de la Nación cuando dictó la ley impugnada en el sub lite.

En efecto, el Poder Legislativo Nacional después de regular -en el artículo 50 de la ley 24.521- el sistema de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes de las universidades, ordenó que éstas "[...] adecuarán sus estatutos a las disposiciones de la presente ley [...]" (énfasis agregado).

22) Que por las razones expuestas, es claro que las universidades nacionales tienen competencia -por imperio de la autonomía prevista en el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional- para establecer el sistema de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes.

23) Que, por otro lado, el Congreso de la Nación no puede regular la materia indicada en el considerando precedente; pues tal competencia debe ser ejercida por las universidades nacionales -tal como lo aseveró el miembro informante de la cláusula sub examine- "[...] sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo [...]".

En consecuencia, el artículo 50 de la ley 24.521, en la parte transcripta en el considerando 2° de esta sentencia, viola el tercer párrafo del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional; porque regula un asunto que se encuentra dentro de la autonomía de las universidades nacionales.

24) Que por el modo en que se resuelve este caso, es innecesario que esta Corte aborde el resto de los agravios del apelante.

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto en autos; se revoca la sentencia apelada, se declara inconstitucional el artículo

24- Conf. pág. 3184 de la obra citada supra en la nota de pie de página n° 19.

Es relevante señalar que la interpretación originalista del tercer párrafo del inciso 19 del artículo 75 de la Ley fundamental -a cuya luz fue resuelto este caso- es especialmente aplicable en supuestos como el de autos; esto es, cuando sólo han transcurrido menos de tres años desde que fue aprobada la citada norma constitucional (ver sobre el alcance y los límites del método de interpretación originalista en materia constitucional, a Richard S. Kay, "Adherence to the original intentions in constitutional adjudications: three objections and responses", publicado desde la página 73 en "Modern Constitutional Theory: a reader", segunda edición, compilado por John H. Garvey y T. Alexander Alenikoff, West Publishing Co., 1991.

50 de la ley 24.521 en la parte transcripta en el considerando 2° de esta sentencia; y se deja sin efecto la resolución n° 1219/95 del Concejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Es inoficioso que esta Corte se pronuncie en la queja articulada en el sub lite; reintégrese el depósito de fs. 45. Agréguese copia de la presente en el recurso de hecho M.381.XXXII. Hágase saber y remítase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que, contra la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que declaró la nulidad de la resolución n° 2314/95 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que a su vez había dispuesto dejar sin efecto la resolución n° 1219/95 dictada por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina por la que se creó el denominado "curso preuniversitario de ingreso", el rector de la Universidad de Buenos Aires interpuso el recurso extraordinario de fs. 175/191 vta. que fue concedido a fs. 223.

2º) Que, en sustancia, el a quo sostuvo que el art. 75, inc. 18, de la Constitución Nacional le encomienda al Congreso el dictado de "planes de instrucción general y universitaria" referidos a todos los niveles y ciclos educativos. Expuso, que por medio del art. 50 de la Ley de Educación Superior, el Congreso cumplió con esa misión sin que se observen disposiciones irrazonables en la norma sancionada, desde que atiende a la necesidad de programar las pautas de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, con un adecuado respeto al marco participativo y democrático de cada facultad o unidad académica. Agregó que, si el constituyente reformador hubiera querido establecer un régimen de autonomía como el que pretenden las autoridades de la Universidad de Buenos Aires, carecería de sentido la expresa evocación del concepto de autarquía que hace el art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional.

-

//-

-//- 3°) Que, las autoridades de la Universidad de Buenos Aires sostienen que la decisión recurrida priva al concepto de autonomía universitaria de su recto alcance, y por ende, de sus contenidos esenciales, al afectar la potestad de la casa de estudios de establecer normas que determinen las condiciones de acceso, permanencia y egreso de los alumnos. Manifiestan que el fallo impugnado consiente el quebranto de los principios jurídicos y políticos que dan basamento a la autonomía como valor constitucional.

También expresan que la sentencia apelada se basa en fundamentos aparentes que justifican su descalificación como acto jurisdiccional válido. Entre esos fundamentos, aquél según el cual el constituyente habría considerado relevante corroborar las atribuciones que ya tenía asignadas el Congreso Nacional en materia de educación universitaria. En el mismo sentido, tachan de autocontradictorio el fallo, en tanto reafirma los principios de autogobierno y libertad académica, al tiempo que legitima una disposición -el art. 50 de la ley 24.521- que implica interferir en una materia como la del acceso a las carreras universitarias y a la estructura de las currículas, que es propia de la regulación estatutaria, como lo ha venido siendo "paradójicamente", antes de que la autonomía fuese por vez primera en nuestra historia institucional, erigida en una garantía constitucional. Cuestionan el pronunciamiento de la cámara, pues aducen que el examen del art. 50 de la Ley de Educación Superior se efectuó a través de un criterio de razonabilidad y no de constitucionalidad como se le requería. Señalan que la cámara no

-//-

-//-consideró que con el régimen individualmente establecido para la facultad de medicina se interfiere y frustra un sistema implementado por la Universidad para todas las facultades que incluye tres ciclos, entre los que está el Ciclo Básico Común.

4°) Que, toda vez que los agravios deducidos por el apelante suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía intentada -en tanto se halla en tela de juicio la interpretación de normas de carácter federal y la decisión recaída ha sido adversa a las pretensiones del recurrente- corresponde pronunciarse acerca de los agravios formulados por las autoridades de la Universidad de Buenos Aires.

5°) Que resulta imprescindible discernir en primer lugar si existe en el sub examine un caso contencioso en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional que habilite la intervención del Tribunal en el caso.

Al respecto, esta Corte considera satisfecho el requisito constitucional mencionado puesto que, por una parte, la resolución impugnada entraña un conflicto de atribuciones de distintos órganos del gobierno universitario -uno de los cuales ha entendido que el art. 50 de la Ley de Educación Superior lo habilita a dictar la resolución 1219/95- (confr. P.800.XXXI "Poder Ejecutivo Nacional c/ Universidad de Buenos Aires" del 30 de abril de 1996) y por otra parte, la Universidad de Buenos Aires es responsable por voluntad de la Constitución Nacional de implementar, dentro del marco de su autonomía, las políticas generales en materia universitaria

-

//-

-//- y no cuenta con otra vía para controvertir la constitucionalidad de la ley, que no sea la intentada.

6°) Que la expresión "autonomía universitaria" se ha prestado a un sinnúmero de acepciones, como lo demuestra la diversidad de regímenes que, con el fin declamado de asegurarla, imperaron en nuestro país desde la sanción de la ley 1597 -conocida como "Ley Avellaneda"-. .

En efecto, en junio del año 1885, esa norma estableció los requisitos básicos dentro de los cuales las Universidades de Córdoba y Buenos Aires -únicas existentes en la época- debían dictar sus estatutos. Mediante ella se determinaba la existencia de "autoridades universitarias" y se les confería la potestad para ejercer el poder de policía dentro de sus establecimientos. Dicha ley mantuvo su vigencia durante largo tiempo, debido al profundo consenso que sus previsiones generaron. Prueba de ello, fue el hecho de que los movimientos reformistas de principios de la segunda década de este siglo propugnaron su operatividad. Recién en 1947 se dictó la ley 13.031, que significó una orientación diferente en lo que hacía a la independencia de la educación terciaria con relación al poder político. La ley 14.294 derogó expresamente la anterior. Su artículo 6° prescribía que "las Universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan con la autarquía en el orden administrativo que les confiere la presente ley". Más adelante, en octubre de 1955 fue dictado el decreto 477 que al derogar las leyes 13.031 y 14.297 otorgaba nuevamente vigencia a la

-//-

-//-ley 1597. Pocos meses mas tarde se promulgó el decreto 6403 que pretendió dar plena autonomía a la Universidad Argentina y fue, tal vez, con el que se hicieron tangibles los objetivos básicos de la Reforma de 1918 en lo que respecta a su contenido.

En 1956 por decreto 10.775, se creó el Consejo de Universidades Nacionales. Este organismo, como se expresó en los considerandos de esa norma, tendría las facultades que "hasta ahora habían sido privativas del Poder Ejecutivo". En 1967 fue sancionada la ley 17.245, denominada "Ley Orgánica de las Universidades Nacionales", en su artículo 5º preveía un sistema de "autonomía académica" y "autarquía financiera" y "administrativa"; el artículo 7º delimitaba los poderes de las autoridades universitarias y las administrativas en estos términos "... la autonomía y autarquía reconocidas por esta ley no se entenderán nunca como obstáculo para el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a las autoridades nacionales, respecto al mantenimiento del orden público y al imperio de la legislación común en el ámbito universitario". Más cerca de nuestros días, rigieron la vida de las casas de estudio la ley 20.654, la ley 22.207 y la ley 23.068 que buscó la normalización de las universidades y restableció la vigencia de las previsiones de la ley 17.245.

7º) Que, como se desprende de los muchos alcances que se le reconocieron a la expresión "autonomía universitaria" en la evolución histórica descripta -que culmina con la sanción de la ley 24.521- y más allá de lo ritual de una

-

//-

-//-cuestión semántica, el uso general en el lenguaje corriente implica no sólo la aspiración de concretar un ámbito que asegure la libertad académica y de cátedra en las universidades nacionales, sino también la potestad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, determinando el modo en que se gobernarán, designarán sus autoridades, su claustro docente y su personal administrativo.

8°) Que, para concretar los objetivos de la libertad de enseñanza y de investigación, se requiere de un marco jurídico institucional inquebrantable que la haga posible, y que ha quedado configurado con la nueva redacción del art. 75 inciso 19 de la Constitución Nacional.

9°) Que, el texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las Universidades Nacionales, atribución que éste había materialmente delegado con la sanción de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria. Tras la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante -y por su naturaleza transitoria- sino de una verdadera asignación de competencias en favor de las Universidades.

10) Que, el aparente espíritu libertario que trasunta la norma impugnada, conspira contra el concepto básico de autonomía universitaria tal como ha quedado plasmado en la Constitución Nacional. El art. 50 in fine de la ley 24.521 no encuentra sustento en los propósitos del constituyente, pues éstos no proyectaron la creación de una "confederación" de facultades, sino la existencia de una institución

-//-

-//-vigorosa, independiente y a la vez polifacética, con vocación de fundar su fuerza en el debate que debe plantear la actividad académica. Esto resulta evidente, si se observa que del texto sancionado surge que es la Universidad -y sólo ella- quien detenta ese poder autonómico. Por ese motivo, la previsión cuestionada lleva implícito un exceso en las facultades reglamentarias del Congreso Nacional al conferir a las facultades las atribuciones que le incumben incuestionablemente a la Universidad. En efecto, no es detalle ni un aspecto intrascendente, el modo en el que se ha de regular el ingreso a los diferentes claustros universitarios. Potes-
tad, que por otra parte, fue ejercida hasta hoy por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, al dictar -entre otras- las resoluciones nº 232/84, 2128/87, 3421/88, y 3961/89, que determinaron que el Ciclo Básico Común constituye la primer etapa curricular de las carreras de la Universidad, que su duración es de un año, que consta de una serie de materias y que es requisito para el ingreso al segundo ciclo universitario.

11) Que, el mencionado artículo 50, en cuanto habilita a las facultades a decidir temas relativos al modo en que se obtiene y mantiene la condición de estudiante universitario, ha pretendido establecer una delegación inconstitucional en favor de un órgano dependiente de las universidades, lo cual excede las competencias del poder legislativo y puede ser exclusivamente dispuesto por el órgano supremo de la estructura universitaria.

12) Que, cuando el texto constitucional le impone

-

//-

-//-al legislador como un mandato "Sancionar leyes ... que garanticen ... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales" (art. 75 inc. 19), ha dejado fuera de la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación. La esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (N.92.XXIV "Nicosia, Alberto Oscar s/ recurso de queja", del 9 de diciembre de 1993).

13) Que, lo expuesto hasta aquí, no equivale a sostener un postulado según el cual las Universidades pueden ejercer facultades legislativas en un sentido material amplio. En efecto, la sustracción de competencias a la que antes se aludió, se limita al plano de la norma estatutaria y, obvio es decirlo, a la faz académica de esas disposiciones estatutarias, como lo son, entre otros, el ingreso y permanencia de los estudiantes en su seno. El límite de la competencia del Congreso está dado por la circunstancia de que del ejercicio que se haga de ella, no resulte afección a la teleología de la autonomía universitaria. En esta línea de razonamiento y no en otra, se les reconoce significación congruente y armoniosa -según conocida regla de interpretación- a las previsiones que los incisos 18 y 19 del art. 75 de la Constitución Nacional.

14) Que, no puede dejar de tenerse presente que la

-//-

-//-Nación viene de la clausura de la autonomía universitaria. Los gobiernos militares, durante décadas, mantuvieron intervenidas a las universidades nacionales, designaron sus interventores, suprimieron sus cuerpos colegiados, modificaron sus estatutos, removieron a sus autoridades y docentes, cambiaron sus planes y programas de estudio, es decir, eliminaron la función social de las universidades. A partir de 1984, se inició una intensa labor de restablecimiento de la autonomía y la autarquía universitarias, y cada universidad puso en vigencia su estatuto. La normalización de las universidades, significó una empresa de proporciones que culminó con la integración del cuerpo docente, que dio transparencia a las reincorporaciones y los concursos. El Consejo Interuniversitario Nacional, tuvo a su cargo la coordinación de las actividades de las universidades nacionales. La estructura y el método democrático, dieron legitimidad a la toma de decisiones en todos los niveles del gobierno universitario.

15) Que, la ley 24.521, en su artículo 50, estableció limitaciones a la autonomía universitaria en transgresión a lo dispuesto en el artículo 75, inc. 19 de la Constitución Nacional. Luego de definir en su artículo 29 los alcances y las garantías de la autonomía universitaria y señalar como básica la atribución de "establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias", en su artículo 50 in fine contradice tal objetivo al disponer "en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, será

-//-

-//-definido a nivel de cada facultad de unidad académica equivalente", con lo cual segmentó, y en definitiva limitó, la autonomía universitaria. La propia Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, en su Boletín Informativo correspondiente al primer semestre de 1994, en su página 72, reconoce que este "nuevo tipo de regulaciones", "implican algunas limitaciones a la autonomía universitaria", por más que señala que las razones que pretenden justificar esas regulaciones y el modo que se propone ejercerlas, "parecerían una invitación a repensar el concepto de autonomía, que es ciertamente esencial para la vida universitaria y para la construcción de una sociedad democrática...".

16) Que, sólo para más abundar, debe señalarse que, desde una perspectiva institucional, desprendida de inadmisibles motivaciones de otra índole, no se advierte la razón por la cual la norma cuestionada incurre en la discriminación consistente en respetar la autonomía de las universidades, con excepción de las que excedan los 50.000 estudiantes, lo que en la práctica concretamente se traduce en la violación de la autonomía de la Universidad Nacional de Buenos Aires, única que cuenta con tal población estudiantil.

Por ello, en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 16, segunda parte, de la ley 48 se revoca la sentencia apelada, se declara inconstitucional el artículo 50 in fine de la ley 24.521 y se deja sin efecto la resolución n° 1219/95 del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Costas por su orden en razón

-//-

-//-de la naturaleza de la cuestión debatida. Hágase saber
y remítase. GUSTAVO A. BOSSERT.

ES COPIA