



Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

80419/2015

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA c/ EN-M CULTURA Y
EDUCACION s/AMPARO LEY 16.986

Buenos Aires, de de 2016.-

Y VISTOS:

Estos autos caratulados en la forma que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este JUZGADO NACIONAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL N° 9, Secretaría N° 17, que se encuentran en condiciones de dictar sentencia definitiva y de los que,

RESULTA:

I.- Que, a fs. 2/10 se presenta la Universidad Nacional de la Matanza, e inicia la presente acción de amparo contra el Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional – Ministerio de Cultura y Educación, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 27.204, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación con fecha 28/10/15 y promulgada con fecha 9/11/15, por entender que resulta contraria y lesiva de la autonomía y autarquía universitarias, tuteladas y reconocidas en el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional.

Para fundamentar su petición, precisa que la ley cuestionada, bajo el pretexto de la implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior, desconoce y conculca los principios de autonomía y autarquía universitarias; élllo, en tanto al haber sustituido el artículo 2°, de la Ley 24.521 –que garantizaba el derecho a cumplir con el nivel de enseñanza superior *a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas*– ahora propone garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas *para todos los que lo requieran* y reúnan las condiciones legales



establecidas en la ley (conf. artículo 2, inciso “a”, de la Ley 24.521, modificado por el artículo 2, de la Ley 27.204).

Con esta modificación, entiende que el Estado Nacional decidió inmiscuirse directamente en contenidos propios de las decisiones académicas que la Constitución Nacional reserva en forma exclusiva a las Universidades Nacionales, por medio del reconocimiento y consagración del principio de autonomía universitaria.

Ello es así, pues a su entender, bajo un pretexto improbable, el Estado pretende regir sobre el acceso, permanencia y egreso de todas las alternativas, para todos aquellos que lo requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en la ley. Esto implica, que desde el dictado de la norma que cuestiona, son las condiciones legales las que regulan el acceso, permanencia y egreso de la educación superior, con lo que se ha vaciado de contenido –de modo evidente– la autonomía con que el constituyente dotó a las universidades, incluso desde la visión más limitada del mentado principio, reducido en forma errónea a la libertad académica.

Agrega, que la norma cuestionada no se limita únicamente a suprimir y cercenar la libertad académica de las Casas de Altos Estudios nacionales, sino que también pretende desfinanciarlas, agravando con ello el principio de autarquía universitaria.

En este sentido, destaca que el anterior artículo 58, de la Ley 24.521, disponía que correspondía al Estado Nacional *asegurar el aporte financiero* para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales *que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines*.

En cambio ahora, la nueva redacción establece que el aporte del Estado Nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la Administración Pública Nacional.

De lo expuesto, infiere que por un lado el Estado Nacional abrió indefinidamente las hipótesis de acceso, permanencia y egreso en la educación superior, y por el otro se sustrajo de la obligación de asegurar el aporte financiero





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

necesario para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, lo que le permite afirmar, sin asomo de dudas, que aquél desistió de su obligación de garantizar el funcionamiento y desarrollo de las Universidades Nacionales mediante aportes financieros y pretende regular y extender de manera incierta las obligaciones que deben atender las Casas de Altos Estudios.

Idéntica afirmación realiza en lo que respecta al sistema de ayudas a los estudiantes, previstos en la legislación anterior –compatibles con los principios asegurados en la Constitución Nacional– y que a su entender la nueva ley contradice.

En este punto, pone de resalto que el artículo 59, de la Ley 24.521, en su primigenia redacción, contenía una mención respecto al sistema de becas, préstamos y otros tipos de ayuda destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución, que en la actualidad fue suprimida, en tanto la modificación realizada por la Ley 27.204 sólo promete en el artículo 2, inciso “b”, proveer equitativamente becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para las personas que sufran carencias económicas verificables.

Posteriormente, entiende que la norma cuestionada resulta contradictoria –y por lo tanto irrazonable– pues mientras suprime y/o prohíbe la exigibilidad de aptitudes suficientes o que se respondan adecuadamente a los estándares académicos en el ingreso de los estudiantes, mantiene la exigencia de niveles crecientes de calidad y excelencia, conforme lo dispuesto en el artículo 4, inciso “d”, de la Ley 24.521, y continua sujetando a las universidades a las evaluaciones institucionales previstas por la CONEAU, en tanto sigue vigente lo dispuesto en los artículos 44 y siguientes, de la ley precedentemente citada.

De la reseña realizada, concluye que por imperio de una inconstitucional decisión legal las Universidades Nacionales deben hacerse cargo de una indefinida obligación de acogimiento, permanencia y egreso de estudiantes, conforme decisiones que se adopten fuera de su ámbito, así como del cargo económico que ello implique, sin ninguna garantía o asunción por parte del Estado Nacional de efectuar aportes financieros; agregando el hecho de que aún deben asegurar una calidad de la educación impartida y sometida a evaluación.



Asimismo, destaca que la legislación que cuestiona introdujo el artículo 2 bis, que prevé que los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal, son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos; prohibiendo, a su vez, suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u otros organismos nacionales e internacionales, públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización.

De este modo, aduce que bajo el pretexto aparente de garantizar la gratuidad de la educación de grado, se impuso una nueva limitación a las universidades nacionales, que además de entrometerse con la autarquía constitucionalmente reconocida, torna o puede tornar inviable varias actividades académicas que incluso actualmente se vienen presentando dentro del servicio educativo.

En este punto, resalta que frente al Estado, la Universidad goza de autonomía, por lo que no resulta un órgano ni descentralizado ni autárquico, ni dependiente en forma alguna de éste, por lo que –a su entender– no existe potestad jerárquica ni de tutela. Como consecuencia de ello, sostiene que cualquier decisión que al respecto se dicte, ataca el mandato constitucional y legal, afectando en cierta medida no sólo la división de funciones estatales, sino también el principio de autonomía universitaria, garantizado por la Constitución Nacional, así como el derecho de propiedad, por la afectación de índole económica y las consecuencias derivadas de ello.

Por último, hace referencia a lo establecido en el artículo 13, inciso “c”, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; solicita el dictado de una medida cautelar de no innovar, funda su pretensión en derecho y formula reserva de caso federal.

II.- Que, a fs. 23/31 y fs. 34/37, se presenta el Estado Nacional – Ministerio de Educación y Deportes, y contesta los informes que le fueran requeridos, en los términos del artículo 8, de la Ley 16.986, y artículo 4, de la Ley 26.854.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

En este sentido, aduce que el tratamiento de las cuestiones propuestas por la amparista requiere interpretar el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional, en cuanto impone al Congreso la obligación de dictar leyes de organización y de base de la educación, teniendo en mira el cumplimiento de una serie de principios, entre los cuales se encuentran el de garantizar la gratuidad y equidad de la educación pública, reconociendo, al mismo tiempo, la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Estos principios –continúa diciendo– si bien constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado, no importan desvincular a las universidades de la potestad regulatoria de aquél. Éllo, en tanto la norma constitucional establece que corresponde al Congreso *sancionar leyes de organización y de base de la educación*, con sujeción a una serie de presupuestos, principios y objetivos que deben ser interpretados armónicamente, no sólo para juzgar el alcance de la facultad reglamentaria en la materia, sino también para compatibilizar –en el caso de las universidades– el principio de autonomía con el resto de los principios que enuncia la norma.

En este punto, destaca que el artículo 75, inciso 18, de la Ley Fundamental, mantiene como principio general la obligación del Estado de proveer lo conducente a la prosperidad del país dictando planes de instrucción general y universitaria; agregando, que en el inciso 19, se dispone en forma específica –como se expresó en el párrafo precedente– la facultad de sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Recuerda, que en oportunidad de analizar el artículo constitucional citado, el convencional Jesús Gutiérrez lo relacionó con el artículo 14, de la Carta Magna, destacando que la reforma que proponían –al establecer que la legislación sobre educación debe garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación– obliga al Congreso de la Nación a asegurar este derecho de todos



los habitantes del país, ratificando con ello los ideales de los constituyentes de 1853 y la más cara de las tradiciones democráticas de los argentinos, en tanto se establece en la Constitución Nacional el derecho a recibir, en condiciones igualitarias, una educación de alta calidad en cualquiera de los niveles.

Por su parte, sostiene que los argumentos en los que funda su pedido la Universidad Nacional de la Matanza, no preservan mínimos criterios de armonización de los principios de autonomía y autarquía universitaria, con el de gratuidad y equidad de la enseñanza superior, en tanto no atienden al carácter de bien público de la educación y el conocimiento, ni a los propósitos ni fines que parecen haber guiado al dictado de la Ley 27.204.

Particularmente, y en tanto la amparista cuestiona la modificación realizada en el artículo 2, de la Ley 24.521, precisa que el Estado Nacional no legisló sobre un tema que se le encontraba vedado, toda vez que la norma no establece que el Estado fijará las reglas de acceso, permanencia y egreso de alumnos de la universidad, sino que se limitó a garantizar a todos los habitantes la igualdad de oportunidades y condiciones en cuanto a la posibilidad de cursar estudios en el nivel superior de enseñanza, sin decir cómo.

De este modo, manifiesta que el legislador dejó en manos de la reglamentación la adopción de acciones concretas que cristalicen el propósito de que nadie se vea imposibilitado de iniciar, continuar y concluir estudios de grado universitario como consecuencia directa o indirecta de la situación económica y social en la que se encuentre, por lo que los fines y objetivos declarados en la ley se adecuan a los principios y valores generales establecidos en la norma constitucional, en tanto no hace más que receptor el principio de no discriminación y equidad consagrados en los artículos 16, 75, incisos 19, 22 y 23, de la Constitución Nacional.

Vinculado con ello, pondera que el artículo 4, de la ley cuestionada –que reformó el artículo 7, de la Ley 24.521, y estableció que todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior, que debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador–, no





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

implica que las universidades no puedan tomar exámenes de ingresos a las carreras de grado para evaluar las calidades académicas de los aspirantes, sino que en el caso de hacerlo y estos reprobaren, no pueden ser excluidos de la enseñanza superior, sino que deberán subsanar sus deficiencias a través de los cursos orientadores y de nivelación que la norma contempla.

En el mismo sentido, aclara que el ingreso irrestricto significa que pueden ingresar un número no determinado de alumnos, sin limitaciones de cantidad, destacando que esta exigencia tiene por finalidad evitar que a través de la limitación de las vacantes quede excluida una parte de la población de la posibilidad de adquirir formación superior.

Por su parte, y en lo que se refiere al cuestionamiento de la modificación del artículo 58, de la Ley 24.521, destaca que es erróneo que el Estado Nacional se haya desvinculado de su obligación de financiar la educación superior, como sostiene la accionante. Ello así, pues a poco que se analice la ley en su conjunto, se aprecia que no se suprimió ni se disminuyó la obligación financiera a cargo del Estado Nacional, sino que se las instituyó de una manera equivalente –y aún ampliada– en la nueva redacción de los artículos 2 y 58, de la Ley 24.521, por razones de técnica legislativas.

Sin perjuicio de lo expuesto, destaca que aunque la ley no dijera nada acerca del financiamiento, la creación por ley de las instituciones universitarias (artículo 48, de la Ley 24.521) lleva razonablemente implícito el deber de proveer los medios suficientes para que ellas funcionen. Lo contrario –entiende– supondría la irrazonabilidad del Congreso, consistente en la generación de estructuras universitarias que luego anula mediante la privación de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En otro punto de su presentación, hace referencia al cuestionamiento realizado por la actora, vinculado con la modificación del artículo 59, de la Ley 24.521, referido a la mantención de los niveles de exigencia que se les requiere a las universidades nacionales y a la imposibilidad de establecer gravámenes, tasas, impuestos, aranceles o tarifas, así como a suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones y organismos nacionales e internacionales públicos o privados que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo.



Como corolario de lo expuesto, destaca que la Ley 27.204 fue dictada dentro del marco de las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional al Poder Legislativo para el dictado de leyes de organización y de base de la educación (artículo 75, inciso 19, de Ley Fundamental), sin afectarse la autonomía y autarquía de las universidades, en tanto el legislador afrontó la tarea de garantizar la igualdad real de oportunidades en el acceso de la población a la educación de grado, en razón del estatus de bien público que tiene la educación y el conocimiento (artículo 2, de la Ley 26.206).

Finalmente, formula reserva de caso federal y solicita el rechazo de la acción intentada por la Universidad Nacional de la Matanza, en razón de las consideraciones reseñadas.

III.- Que, a fs. 40 se corrió vista al señor Fiscal Federal, en los términos de lo normado por el artículo 39, segundo párrafo, de la Ley 24.946, cuyo dictamen se encuentra glosado a fs. 41/50.

En este estado, a fs. 51 pasaron los autos a dictar sentencia.

CONSIDERANDO:

I.- Que, como principio, y con carácter previo al análisis de las pretensiones introducidas respecto al fondo de la cuestión, estimo oportuno dejar sentado que conforme reiterada y uniforme jurisprudencia del Alto Tribunal, el sentenciante no está obligado a seguir y dar tratamiento a todas y cada una de las argumentaciones que se le presentan, ni a examinar la totalidad de las probanzas aportadas a la causa, sino a abordar aquellas cuestiones y analizar los elementos arrimados que resulten relevantes y conducentes para dirimir el conflicto y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970).

Este temperamento resulta, en el caso de autos, particularmente aplicable, atento a que, no obstante la multiplicidad de cuestionamientos y objeciones que se formulan, será el abordaje de los extremos centrales y dirimientes del conflicto los que determinarán los criterios por adoptar a los fines de resolver acerca de los aspectos sustanciales y decisivos de la litis.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

II.- Que, aclarado ello, resulta imprescindible recordar que en el ámbito propio de este proceso, el progreso de la vía excepcional elegida procede contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, un tratado o una ley (conf. artículo 43, de la Constitución Nacional, y artículos 1 y 2, de la Ley 16.986).

En este orden, debe puntualizarse que esta vía tiene como presupuesto la acción u omisión de órganos o agentes de la autoridad pública, que adolezca de arbitrariedad manifiesta, lo que excluye que pueda convertirse en una instancia en la que los jueces asuman facultades propias de otros poderes o autoridades públicas, o se constituyan en revisores de su actuar dentro de las normas respectivas (conf. Excma. Cámara del Fuero, Sala III, in re “BORENSZTEJN Y GICOVATE S.A. c/ OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN”, del 08/09/81) o incluso que se someta a la vigilancia judicial el desempeño de funcionarios u organismos para juzgar su acierto o desacierto (CSJN, Fallos: 302:535).

Por su parte, cabe destacar la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el sentido de que el amparo constituye un proceso excepcional sólo utilizable en las más delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales y exige –para su apertura– circunstancias muy particulares, caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, de modo tal que las deficiencias referidas –a que alude la Ley 16.986 y la jurisprudencia anterior y posterior a su sanción–, requieren que la lesión de los derechos o garantías reconocidos por la Constitución Nacional resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos ni de un amplio debate y prueba (CSJN, Fallos 301:1060; 306:1253 y 307:747; Excma. Cámara del Fuero, Sala II, in re “UNIÓN DE TRABAJADORES DEL ISSJP c/ EN –Mº SALUD- SSS S/AMPARO LEY 16.986”, del 17/03/11).

III.- En este sentido, corresponde resaltar que conforme inveterada jurisprudencia del Alto Tribunal, la acción de amparo excluye aquellas cuestiones en las que no surge con nitidez la arbitrariedad o ilegalidad que se arguye, ya que



el tema o los temas opinables o aquellos requeridos de mayor debate y aporte probatorio, son ajenos a esta acción, que no tiene por finalidad alterar las instituciones vigentes, ni faculta a los jueces a sustituir sus trámites y requisitos previamente instituidos, ni los autoriza a irrumpir en asuntos extraños a la jurisdicción que por la ley tienen conferida (CSJN, Fallos: 307:178).

Así, la ilegalidad invocada debe manifestarse en forma notoria, siendo insuficiente alegar una conducta estatal cuestionable, sosteniendo que se afecta o restringe algún derecho constitucional, resultando necesario –además– que el acto se encuentre desprovisto de todo sustento normativo que le permita tener efectos válidos.

De este modo, dada la celeridad que es propia de este tipo de proceso, la arbitrariedad o ilegalidad alegada, debe presentarse –como se expresó anteriormente– sin necesidad de mayor debate y prueba. Esto es, el juez debe advertir, sin asomo de duda, que se encuentra frente a una situación palmariamente ilegal o resultante de una irrazonable voluntad del sujeto demandado, en razón de que el amparo es un proceso sumamente simplificado en sus dimensiones temporales y formales, pues la finalidad fundamental de la pretensión que constituye su objeto, consiste en reparar –con la mayor premura– la lesión de un derecho reconocido en la Constitución, un Instrumento Internacional o una Ley (conf. Palacio, Lino Enrique, “Derecho Procesal Civil”, t. VII, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2005, p. 137).

IV.- Que, por su parte, y sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, no puede soslayarse que el Alto Tribunal también ha sostenido que si bien esta acción no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que la acción de amparo tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (CSJN, Fallos 329:4741). Éllo, en razón de que la vía del amparo resulta idónea para prevenir o impedir lesiones de derechos con base constitucional (CSJN, Fallos 317:1224).

En consecuencia, sobre la base de las consideraciones realizadas, y teniendo especialmente presente que en la presente demanda se pretende la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 27.204, en el entendimiento de que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

con su dictado el Estado Nacional ha vulnerado los principios de autonomía y autarquía universitarias, no puede más que concluirse que la vía elegida resulta procedente, en tanto se encuentran reunidos los extremos requeridos por la Ley 16.986.

Por lo demás, cabe destacar que la actual redacción del artículo 43, de la Constitución Nacional, ha removido el obstáculo que presentaba el artículo 2, inciso “d”, de la ley precedentemente citada, permitiéndose, así, la declaración de inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva (artículo 43, primer párrafo, *in fine*, de la Carta Magna).

V.- Que, arribada a la conclusión que antecede, corresponde avocarse a la cuestión central objeto de autos.

En este sentido, resulta menester destacar élla gira en torno a la determinación de si con sanción de la Ley 27.204, que introdujo modificaciones a su similar N° 24.521, de Educación Superior, se vulneraron los principios constitucionales que la Universidad Nacional de La Matanza entiende conculcados.

Al respecto, y como paso previo al estudio de las pretensiones incoadas, estimo conveniente recordar que con la reforma constitucional del año 1994, se incorporaron dentro de las atribuciones de del Congreso Nacional, la de 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 (artículo 75, inciso 18), así como la de sancionar leyes de organización y de base de la educación, que consoliden la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (artículo 75, inciso 19).

VI.- Que, en este marco constitucional, corresponde abocarse en primer término al grado de adecuación existente en la Ley 27.204 –en lo que se refiere al acceso, permanencia y egreso de las universidades– con el texto



constitucional que garantiza, simultáneamente, los principios de gratuidad y equidad en la educación pública estatal y la autonomía y autarquía universitarias. Esto es, si tal como afirma la parte actora, las modificaciones introducidas en el articulado de la Ley 24.521 en dichos aspectos, vulneran los principios referenciados.

En este punto, debe recordarse –tal como lo afirmó el señor Fiscal Federal en su dictamen de fecha 24/2/16– que la reforma constitucional de 1994 introdujo en nuestro ordenamiento jurídico –y en particular, en la nueva cláusula del progreso incorporada en el artículo 75, inciso 19, tercer párrafo, de la Ley Suprema–, la denominada *autonomía de amplio espectro*, que encomienda al Congreso Nacional sancionar leyes de organización y de base de la educación que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

En cuanto a éllo, se ha señalado que la cuestión de la autonomía universitaria no quedó perfectamente deslindada con la sanción de este texto, en tanto los miembros de la Convención Constituyente no aclararon con suficiente alcance lo que quisieron plasmar en la norma, sino que su sentido se fue delineando en la jurisprudencia dictada posteriormente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conf. Coviello Pedro J.J., “*Régimen jurídico de las universidades nacionales*”, en obra conjunta ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, FUNCIÓN PÚBLICA Y DOMINIO PÚBLICO, Buenos Aires, RAP, 2005, pp. 571/572).

Asimismo, cabe también referenciar –respecto al alcance de la autonomía universitaria– que el Máximo Tribunal ha manifestado que el constituyente adoptó un concepto ampliamente difundido en la doctrina y jurisprudencia, en el sentido de que la autonomía universitaria implica libertad académica y de cátedra en las Altas Casas de Estudio, así como la facultad de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades. De esta manera, la Universidad se encuentra protegida por un doble orden de libertades; por un lado, una libertad académica referente a la organización y el gobierno de los claustros, que represente una independencia tal que le permita alcanzar los objetivos para los que fueron creados; y por el otro, una libertad doctrinal o de cátedra, que posibilite a los docentes poner en cuestión la ciencia recibida para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible y para





Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9**

transmitir versiones propias de la ciencia, no reproductivas de las versiones establecidas (CSJN, in re “UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA c/ESTADO NACIONAL”, del 27/5/99, Considerando 13).

Ampliando tales conceptos, resulta menester agregar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha precisado que la autonomía universitaria consiste en que cada universidad nacional establezca 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, sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político; es decir, del legislativo y del ejecutivo. De esta manera, la autonomía universitaria fue definida como el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica. Esto es, la creación, mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas, a través de la docencia y la extensión (CSJN, Fallos 319:3148).

Por su parte, también estableció que la autarquía es complementaria de la autonomía, y que por ella debe entenderse –aún cuando tal expresión no fue claramente definida por el constituyente– como la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar, por sí mismas, su patrimonio; es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asigna a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto, como así también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer de los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones (CSJN, Fallos 322:842, Considerandos 11 y 12).

VII.- Que, en función de lo expuesto, el Alto Tribunal ha señalado que las universidades deben disponer de las potestades necesarias para llevar a cabo su gestión, respetando su contenido esencial, constituido básicamente por todos los elementos necesarios que hacen al aseguramiento de la libertad académica y la libertad de cátedra; destacando, no obstante, que la facultad de dictar sus normas de funcionamiento interno no puede en modo alguno convertirse en un obstáculo al ejercicio de las potestades que la Constitución confiere al Congreso para adoptar medidas que garanticen el pleno goce y



ejercicio de los derechos reconocidos por la Ley Fundamental y los tratados internacionales (CSJN, Fallos 312:435).

Esto es así, pues por amplia que sea la autonomía consagrada por la reforma constitucional, ésta no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que la autonomía universitaria es, por sí misma, un poder en sentido institucional. Por lo tanto, con toda la independencia que se quiera conceder a las universidades, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso (CSJN, Fallos 322:842). En consecuencia, nuestro Máximo Tribunal ha resaltado que el objetivo de la autonomía es desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, pero no de la potestad regulatoria del Legislativo, en la medida que élla se enmarque en las pautas fijadas en la Constitución Nacional (CSJN, Fallos 326:135).

VIII.- Que, en estrecha relación con esto último, y en tanto resulta de sustancial relevancia con la materia en análisis, estimo de interés recordar que al expedirse en el *leading case* “MONGES, ANALÍA N. c/UBA – RESOL 2314/95”, de fecha 26/12/96, la Corte Suprema de Justicia de la Nación recordó que la Universidad –como institución– ha nacido y se ha desarrollado sobre el fundamento de una capacitación del más alto grado; trascendente por naturaleza a las limitaciones locales, en tanto la capacidad conferida puede ejercerse, en principio, en todo lugar (CSJN, Fallos 319:3148, voto de la Mayoría, Considerando 13).

Asimismo, también destacó que si bien es cierto 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, con un número reducido de estudiantes, como centros de ciencia pura, investigación y enseñanza sin fines utilitarios, este modelo dejó de corresponder a las exigencias de la moderna sociedad industrial y, más aún, a las tendencias generales de la política educativa. Es por ello, que junto al cambio hacia la apertura de la educación superior para todos, se reconoció el derecho humano de acceder a los más altos grados del saber (CSJN, Fallos 319:3148, voto de la Mayoría, Considerando 14).

Por su parte, agregó que la reforma constitucional del año 1994, a la par de incorporar a nuestra Ley Fundamental el principio de autonomía





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

universitaria, también le otorgó jerarquía constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en las condiciones de su vigencia–, cuyo artículo 13, inciso 2, punto “c”, dispone que la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean necesarios.

En consecuencia, el Alto Tribunal advirtió que la autonomía y autarquía universitarias tienen el mismo rango o jerarquía constitucional que *el acceso a la enseñanza superior, para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno* (CSJN, Fallos 319:3148, voto de la Mayoría, Considerando 17).

Al respecto, y sin desconocer que en el precedente citado se le otorgó validez a la norma que había sido impugnada (artículo 50, de la Ley 24.521, mediante la cual el legislador autorizó a las facultades pertenecientes a universidades con más de cincuenta mil estudiantes, a fijar planes de admisión que garanticen la capacidad de los aspirantes), entiendo que la cuestión aquí planteada dista sobremanera de lo allí decidido, en tanto las modificaciones introducidas por los artículos 2 y 4, de la Ley 27.204 –referidas a garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel *para todos quienes lo requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en la ley*, así como al ingreso de *manera libre e irrestricta* a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior– desconocen no sólo la autonomía de las universidades, sino también –y sin perjuicio de las nobles intenciones que motivaron al Congreso Nacional– a lo normado en el artículo 13, inciso 2, punto “c”, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al que se hizo referencia en el párrafo precedente, en cuanto reconoce el pleno ejercicio del derecho a la educación superior, pero sobre la base de la capacidad de cada uno.

Éllo, pues de conformidad con las decisiones adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, intérprete autorizado del Pacto Internacional mencionado, la diferencia más significativa, entre los apartados “b” y “c”, del párrafo 2, del artículo 13, citado, estriba en que si bien la enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, la



enseñanza superior *debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno.*

Así, según el apartado “c”, del párrafo 2, del artículo 13, la enseñanza superior no debe ser generalizada, sino sólo disponible *sobre la base de la capacidad*; capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual (v. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, OBSERVACIÓN GENERAL 13, EL DERECHO A LA EDUCACIÓN (ARTÍCULO 13, DEL PACTO), (21º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999), párrafo 19).

IX.- Que, por lo demás, debe destacarse que cuando el texto constitucional le impuso el legislador, como un mandato, “Sancionar leyes [...] que garanticen [...] la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” (artículo 75, inciso 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. Ello es así, pues 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, por lo que ningún departamento del Gobierno puede ejercer, lícitamente, otras facultades más que las que le han sido conferidas (CSJN, Fallos 319:3148, disidencia del Dr. Fayt, Considerando 13).

Este temperamento, vale aclarar, no equivale a sostener un postulado según el cual las Universidades pueden ejercer facultades legislativas en un sentido material amplio, en tanto la sustracción de competencias aludidas se limita al plano de la norma estatutaria y a la faz académica de ellas, como lo son, entre otros, el ingreso y permanencia de los estudiantes en su seno. De este modo, el límite de la competencia del Congreso está dado por la circunstancia de que del ejercicio que se haga de ella no resulte afectación a la teleología de la autonomía universitaria. En esta línea de razonamiento, y no en otra, se les reconoce significación congruente y armoniosa –según la conocida regla de interpretación– a las previsiones de los incisos 18 y 19, del artículo 75, de la Constitución Nacional (CSJN, Fallos 319:3148, disidencia del Dr. Fayt, Considerando 14).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

X.- Que, asimismo, no puede pasarse por alto que tal como se sostuviera en el fallo precedentemente indicado, las universidades argentinas no son meras estructuras pedagógicas, sino la base del entramado democrático de la Nación. Así, si bien en ellas la vocación y las capacidades se orientan al logro de determinadas especialidades, armonizando la investigación con los avances científicos, también han favorecido –en todo tiempo– a la formación y definición de la dirigencia estatal, en correspondencia con las necesidades y los cambios operados en la sociedad en su conjunto (CSJN, Fallos 319:3148, disidencia del Dr. Fayt, Considerando 15).

Por ello, se ha entendido que las universidades tienen por destino ser la conciencia intelectual de la sociedad. De ahí la necesidad de garantizar su absoluta autonomía, no sólo porque así lo dispone la Constitución Nacional, sino también 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, para que la Nación cuente con universidades dignas de ese nombre, al servicio del desarrollo, en justicia y libertad, de la república democrática (CSJN, Fallos 319:3148, disidencia del Dr. Fayt, Considerando 16).

XI.- Que, en el mismo sentido, se expresó que 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 (CSJN, Fallos 319:3148, disidencia del Dr. Belluscio, Considerando 11).

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 (CSJN, Fallos 319:3148, disidencia del Dr. Petracchi, Considerando 19).

XII.- Que, a distinta solución corresponde arribar en lo que se refiere al desfinanciamiento por parte del Estado Nacional, alegado por la amparista. Ello así, pues ésta adujo que la modificación realizada por la Ley 27.204, al artículo 58, de la Ley 24.521, implicó la renuncia de aquél a la obligación de efectuar los aportes necesarios para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales; pero en realidad, como afirmó el demandado al momento de contestar los informes requeridos, lo cierto es que dicha obligación ahora se encuentra consagrada –por razones de técnicas legislativas– en la nueva redacción de los artículos 2 y 58, de la Ley 24.521, en cuanto establecen –en lo que aquí interesa– que el Estado es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, y que tales aportes no pueden ser disminuidos ni reemplazados mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la Administración Pública Nacional.

Idéntico temperamento corresponde adoptar en lo que respecta a la modificación del artículo 59, de la norma precedentemente citada, en tanto ahora establece que el sistema de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios.

En este punto, cabe señalar que no se advierte en qué modo la nueva norma contradice preceptos constitucionales, tal como afirmara la peticionante en su escrito inicial, por lo que en el caso resulta de aplicación la inveterada doctrina sentada por el Alto Tribunal en el sentido de que para la procedencia de un planteo de inconstitucionalidad como el peticionado, es





Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9**

necesario que se realice un sólido desarrollo argumental y se aporten fundamentos suficientes para que pueda ser atendido.

De este modo, debe contener no sólo el aserto de que la norma impugnada causa un agravio, sino también la demostración de éste en el caso concreto, ya que la impugnación sobre la cual se sostiene que la normativa atacada afecta garantías constitucionales, no resulta suficiente para ejercer la más delicada de las funciones que fueron encomendadas a un tribunal de justicia, que debe ser considerada como la última ratio del orden jurídico y ejercerse sólo cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable, o bien cuando se trate de una objeción palmaria (CSJN, Fallos 327:1899; 326:4727; Fallos: 288:325; 298:511; 302:457; 312:122; 316:2624; 324:920; 327:2551; 329:5567; 331:2068; 333:447, entre muchos otros), por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o garantía constitucional invocados (CSJN, Fallos 315:924); o si no se ha realizado un desarrollo claro y suficiente sobre el alcance de tales cláusulas constitucionales y su conexión circunstanciada con los hechos materia del caso, todo lo que obsta a la declaración de invalidez de la norma (en sentido concordante, doctrina de Fallos 251:121,307:2080; 317:1076, entre muchos otros).

Por ello, en mérito de todo lo expuesto, y habiéndose oído al señor Fiscal Federal,

FALLO:

I.- Haciendo lugar parcialmente a la acción interpuesta por la Universidad Nacional de La Matanza, en los términos de lo decidido en los considerandos precedentes.

II.- Respecto a las costas, entiendo que éllas deben ser impuestas en el orden causado, en atención al modo en que se decide y a la naturaleza de los derechos involucrados.

Regístrese, notifíquese a las partes y al señor Fiscal Federal en su público despacho y, oportunamente, archívese.



PABLO G. CAYSSIALS

Juez Federal

