

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

por Alejandro César Caudis

Introducción

El presente trabajo ha sido elaborado especialmente para publicar en este Centro de Estudios, siendo una versión prieta y sintética de la Tesina titulada “**Autonomía Universitaria y Control Interno. Historización, Relaciones y Tensiones**” elaborada por el autor durante el año 2011 y defendida en el corriente año en la carrera de postgrado Especialización en Derecho Administrativo que se desarrolla en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

El propósito es analizar algunas situaciones que se producen en el seno de las Universidades Nacionales, autónomas por mandato constitucional, en relación al control interno que se lleva a cabo a través de las Unidades de Auditoría Interna y la Sindicatura General de la Nación.

Estos puntos de referencias generan diversas problemáticas que, a su vez, van conformando una trama institucional compleja y no exenta de tensiones y contradicciones.

Es por ello que este trabajo pretende contribuir al conocimiento de esta temática y procurar establecer algunas coordenadas que permitan entender la trama, en el presente, y avizorar - razonablemente- el futuro de la misma.

I – Las Universidades

1. Sobre las Universidades

Brevemente podemos comenzar planteando que la Universidad es una institución que ha logrado su identidad a lo largo de los siglos. Su origen, que se remonta hacia fines del siglo XI y principios del XII, momento en el cual, distintas y variadas escuelas unidas a las catedrales y monasterios se transformaron en centros de estudio más elevados. “La “universitas studii” que nació en Bolonia en la Edad Media es una comunidad de estudios y escuelas. La palabra “universitas” tiene que ver con “universum” (unus = uno; vertere = convertir) o sea con la idea de sintetizar la diversidad de conocimientos posibles sobre la realidad”¹.

Ya en ese entonces podemos apreciar que la noción de autonomía era un fenómeno propio de la Universidad, “un fenómeno constitutivo fundante con el que se crearon las universidades medievales y por lo tanto forma parte de la tradición originaria y ecuménica universitaria. Uno de los aspectos clave para historizar las interpretaciones, es la relación entre *autonomía* y *poderes públicos* (imperios, principados, comunas, etc.). Nos remontamos al surgimiento de las universidades –siglo XII- y particularmente a la Universidad de Bolonia, cuyo modelo organizacional fue tenido en cuenta por los hombres de la Reforma de 1918”².

Siguiendo con este breve racconto histórico sobre las Universidades vemos que hacia fines del siglo XVIII y comienzos del XIX se redefinen varias de las universidades continentales europeas (tales el caso de Francia, Alemania, Bélgica, Suecia y otros países). En ese sentido, “Napoléon (1808) hizo de la Universidad un instrumento privilegiado para formar los docentes y los funcionarios del Estado, mientras que la Universidad de Berlín (1802), bajo la influencia de Humboldt, se convirtió en el paradigma de la Universidad alemana convertida en centro de producción científica. La Universidad británica seguía siendo, como desde el siglo XVI, un centro orientado a la formación de las clases dirigentes, y al mismo tiempo un recinto del saber (que no siempre acompañaba los progresos científico-técnicos)”³.

Claro que dicha clasificación general, arquetípica, ha ido adoptando distintos ribetes y contornos en cada uno de los países y, en particular, en la Argentina.

2. La Universidad en Argentina

Es difícil pensar en “la” Universidad, en singular. Por el contrario, se trata de una institución sumamente compleja, con identidades claramente marcadas y diferenciadas que dan vida a un sinnúmero de tramas y condiciones de habitabilidad de cada Casa de Estudios.

Sin embargo, con el propósito de realizar un recorrido que dista mucho de ser lineal -por otra parte- englobaremos la Universidad Argentina como una única categoría. Con esa salvedad, entonces, podremos transitar este esbozo.

La historia de la educación superior en el actual territorio de la República Argentina se inicia con la creación del Colegio Jesuítico en 1613 en la actual Provincia de Córdoba, dentro de la concepción y

¹ PÉREZ LINDO, Augusto. “Universidad, política y sociedad”. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). Buenos Aires. Argentina. 1985. Pág. 112.

² MOLLIS, Marcela. “El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada”. Pensamiento Universitario. Año 4, Nº 4/5. Universidad de Buenos Aires. 1996. Pág. 103.

³ PÉREZ LINDO, Augusto. “Universidad, política y sociedad”. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). Buenos Aires. Argentina. 1985. Pág. 14.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

estrategia de la orden jesuita, otorgándosele privilegios universitarios a dicho establecimiento en el año 1622.

Pasaron los años y, en el año 1918, encontramos un total de cinco (5) universidades en la República Argentina: Córdoba, Buenos Aires y La Plata -Nacionales- y Santa Fe y Tucumán - Provinciales-. En ninguno de los supuestos el Estado Nacional había sido el fundador de las Casas de Estudio. En ese mismo sentido, se rescata que “en el año 1918 había en el país tres universidades nacionales y dos provinciales. Tanto la más antigua de las nacionales, la de Córdoba, que abrió sus aulas en 1614 ... como la de Buenos Aires –fundada por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en agosto de 1821-, se regían por la ley nacional 1597, de julio de 1885 (ley Avellaneda) y la ley complementaria de libertad de estudios N° 3271, de 1895”⁴. Ese año, precisamente, tanto el país como el mundo se hallaban en ebullición. Era una época de transformaciones. Se asomaba el Siglo XX.

Lo concreto es que en Argentina se vivieron las primeras protestas sociales donde el liderazgo de socialistas, anarquistas y gremialistas resulta evidente. “En este contexto, y por una causa a esta altura anecdótica, la rebelión estalla en Córdoba. El 15 de junio de 1918, la Asamblea Universitaria que debía designar al nuevo rector, signada por hechos turbios, acusaciones de presión y hasta compra de votos, es interrumpida por una multitud de estudiantes, que se ocupan de desalojar a los asambleístas y arrojar fuera a la policía. Sobre el pupitre rectoral, un estudiante escribe: “La Asamblea de todos los estudiantes de la Universidad de Córdoba decreta la huelga general. Junio 15 de 1918”⁵.

El Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria titulado “La Juventud Universitaria de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica” se publica en Córdoba el 21 de junio de 1918. Ese documento refleja las pasiones de los jóvenes universitarios cordobeses y contiene los lineamientos del movimiento reformista gestado, cuestionando a las autoridades y docentes de la Universidad. Ese movimiento se constituyó en una gran oleada, con amplias repercusiones, tanto en el campo socio-político como en la pedagogía. “El manifiesto de junio de 1918, documento fundamental de la Reforma Universitaria, establece de un modo doctrinario, los puntos de vista que informan la nueva concepción juvenil y americana de la Universidad reformada”⁶.

Es en ese marco que surgen los reclamos por asistencia libre, docencia libre, periodicidad de cátedra, cogobierno, integración con la sociedad, autonomía universitaria, gratuidad de la enseñanza, no limitación al ingreso, y agremiación estudiantil; todo lo cual nos muestra que la propagación americana de la Reforma Universitaria denota preocupación por la autonomía universitaria en los distintos países, y cómo ésta se fue definiendo en cada caso, con contornos propios y distintivos⁷.

Lo cierto es que, a la postre, la implementación de muchas de las propuestas reformistas distó de ser en los hechos lo que se pretendía. Sin embargo, quedaron huellas profundas de esta Reforma, tanto en Argentina como en el exterior.

Por cuestiones de espacio soslayamos los importantes acontecimientos ocurridos en 1968 en Francia y que se trasladaron a la Argentina en 1969, pero que también dejaron su impronta.

A partir de los '80, la democracia política generó trazos nuevos en la conformación de la República. Surgieron nuevos actores, se escucharon nuevas voces, y se dieron nuevos significados y sentidos a los espacios y acciones públicas. “En ese marco, los debates político-universitarios constituyen un escenario privilegiado tanto para el análisis del procesamiento de la experiencia universitario de los años 60 y 70 como para la reconfiguración de una nueva agenda de problemas educativos... En el plano institucional, dos días después de la asunción del gobierno constitucional –en diciembre de 1983- se dispuso la intervención de las universidades y mediante el decreto 154 del Poder Ejecutivo Nacional se estableció que se gobernasen sobre la base de los estatutos suspendidos a partir de la intervención del 29 de julio de 1966. Paralelamente, se crearon consejos superiores provisorios con representantes de los tres claustros, y también se exigió la reincorporación del personal docente y no docente cesanteado por motivos políticos, gremiales o similares...”⁸

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, dificultades de orden interno y externo al país marcaron las políticas y las prácticas que se llevaron a cabo.

⁴ DEL MAZO, Gabriel. “Estudiantes y gobierno universitario”. 2ª edición. Librería El Ateneo Editorial. Buenos Aires. Argentina. 1955. Pág. 15.

⁵ SCHVARTZMAN, Américo; STANG, María Fernanda. “Reforma Universitaria 1918. La revolución de las conciencias”. Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos (EDUNER). Concepción del Uruguay, Entre Ríos. Argentina. 1998. Pág. 11.

⁶ DEL MAZO, Gabriel. “Estudiantes y gobierno universitario”. 2ª edición. Librería El Ateneo Editorial. Buenos Aires. Argentina. 1955. Pág. 33.

⁷ Sobre el particular, resulta esclarecedor el libro de PORTANTIERO, Juan Carlos. “Estudiantes y política en América Latina. 1918-1938. El proceso de la Reforma Universitaria”. Siglo Veintiuno. México. 1978.

⁸ ROVELLI, Laura Inés. “La impronta modernizadora y los sedimentos de la Ilustración. Un estudio del conflicto de proyectos en la Universidad de Buenos Aires durante los años 80 y 90”, en NAISHTAT, Francisco; ARONSON, Perla (editores); UNZUÉ, Martín. “Genealogías de la universidad contemporánea. Sobre la ilustración, o pequeñas historias de grandes relatos”. Editorial Biblos. Buenos Aires. Argentina. 2008. Pág. 202-4.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

La década de los noventa se caracterizó por la aplicación de modelos, normas y valores propios del neoliberalismo, "... por un profundo cambio en el papel del Estado en la prestación de bienes y servicios, el cual se manifestó en la transferencia de estas responsabilidades a instancias subnacionales y al mercado, y en la desregulación y tercerización de la gestión de los servicios sociales. Luego de la privatización de las empresas públicas, el Estado debió sustituir su función de prestación de servicios por la regulación de sus respectivos mercados... Sin embargo, el problema de la regulación en el campo educativo asume una lógica diferente, por lo tanto no puede enfocarse desde la perspectiva de la regulación de los servicios públicos privatizados. Por otro lado, la educación no es un mero servicio público, sino básicamente, un derecho social"⁹.

De este modo, la agenda universitaria se alineó a los postulados de organismos externos, fundamentalmente del Banco Mundial.

Los ejes de las reformas propiciadas podrían aglutinarse en los siguientes:

- financiamiento a través de otros recursos no provenientes del Estado.
- evaluación institucional.
- competencia entre instituciones universitarias.

De este modo se crean, sólo en el período que va desde 1988 a 1998 (10 años), 11 Universidades Nacionales y 22 privadas.

En 1993 se crea la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), en 1994 se modifica la Constitución Nacional y en 1995 se sanciona la Ley de Educación Superior (LES N° 24.521) que actualmente se encuentra vigente.

Vale la pena recordar los acontecimientos antes citados porque, a partir de ellos, podemos apreciar que las cuestiones que debatimos en esta investigación están impregnadas de huellas profundas, de cicatrices indelebles que cimentan las posiciones e intereses en juego.

II – Autonomía Universitaria

1. La noción de autonomía universitaria

Si consultamos en el diccionario¹⁰ constatamos que el vocablo "autonomía" posee diversos significados, todos ellos parecen simples. Sin embargo, lamentablemente la significación y los sentidos de "autonomía" distan mucho de ser tan sencillos. Tal como dice Mollis: "... la simpleza de esta definición no condice con la complejidad de la interpretación política, normativa, organizacional y las consecuencias prácticas para las instituciones argentinas. Gran parte de esa complejidad se debe a que la "autonomía" no es un concepto unívoco y actual, sino de múltiples interpretaciones acorde con diferentes actores interesados, y contiene una poderosa historicidad en su significados"¹¹.

La autonomía universitaria ha sido, en este sentido, un campo de disputa de diversas concepciones, posiciones e intereses, todo lo cual abrigó diversas políticas educativas para el sector. Generalmente se la ha visto en su faz negativa, esto es, como límite al mercado o al Estado, como resguardo de la injerencia de ellos en el quehacer universitario.

2. Sucinta referencia a las normas sobre universidades en la Argentina.

En el año 1885 se sanciona la primer ley en la materia, la Ley N° 1597, también llamada "Ley Avellaneda", la más escueta de todas las normas, ya que regulaba la materia en sólo cuatro artículos. Poco tiempo después se dictó la Ley N° 3271 (año 1895) llamada "Ley de Estudios Libres", ya que complementaba la legislación antes citada ya que permitía rendir en los exámenes tanto a los alumnos regulares como a los libres.

Transcurrió un largo período, hasta que en 1946, se promovió la sanción de una nueva ley universitaria. Los proyectos fueron considerados por algunos como "institucionalmente regresivos, *destruían la participación orgánica de los estudiantes* en el gobierno y vida universitarios. No sólo por ese motivo la iniciativa gubernamental era lesionante de la autonomía de la Universidad, sino también porque establecía la injerencia (sic.) directa del Ejecutivo nacional, quien designaba al rector. ... La mayoría de la comisión de instrucción pública de Diputados dictaminó de acuerdo, pero la minoría, constituida por los diputados Calcagno y Dellepiane, afirmó en su despacho la *autonomía universitaria y el correspondiente sistema democrático interno*. ...

⁹ FELDFEBER, Myriam. "Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos" en FELDFEBER, Myriam (compiladora). "Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones". Aique Educación – Facultad de Filosofía y Letras UBA. Buenos Aires. 2009. Pág. 28.

¹⁰ Hemos tenido en cuenta la 22ª edición del Diccionario de la Real Academia Española disponible en www.rae.es.

¹¹ MOLLIS, Marcela. "El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada". Pensamiento Universitario. Año 4, N° 4/5. Universidad de Buenos Aires. 1996.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

“Con relación al problema de la autonomía universitaria, el mismo diputado (Calcagno), expresó: “La Universidad debe hallarse habilitada para el cumplimiento de su función política y social. Y ese fin no se logrará mientras no se le confiera el derecho de gobernarse por sí misma; mientras no se la estructure como una especificación institucional de la democracia”¹².

En 1947 se dio la Ley 13.031 y, en 1954, la Ley N° 14.497 respondiendo a criterios más bien intervencionistas por parte del Estado.

Vale recordar, en este tránsito, que la primer referencia a la noción de autonomía referida a la universidad en un texto constitucional de la Argentina fue hecha en 1949 “... en la que figuraba esta norma: “*Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento*” (art. 37, sec. IV, inc. 4º)¹³. Ya sabemos que luego de la denominada Revolución Libertadora se dejó sin efecto la Constitución de 1949.

En 1955 se establece el Decreto Ley N° 6403 de Organización de las Universidades Nacionales que deroga las normas legales vigentes, y en 1958, la Ley 14.557 lo reemplaza.

Luego se dieron distintas normas: en 1967 la ley de facto N° 17.245; la Ley N° 20.654 (en 1974) y la 22.207 (de 1980, también de facto).

Al recuperarse la democracia en 1983 se dicta el Decreto N° 154/83 y luego la Ley N° 23.068.

En el año 1994 se reformó la Constitución Nacional y, a partir de entonces, la configuración jurídica relativa a universidades nacionales adquirió rango constitucional, con vigencia hasta la actualidad.

Y llegamos así, luego de todo este derrotero, al año 1995, en que se sanciona la actual Ley N° 24.521, conocida como “Ley de Educación Superior” (LES), la que ha resultado sumamente controvertida para las Casas de Estudio. Al punto tal, que muchas Universidades han planteado en distintas ocasiones precisamente la inconstitucionalidad de la norma, hasta la actualidad¹⁴.

Para algunos autores, la LES ha sido una especie de contrarreforma, que limitó la autonomía universitaria que había conseguido rango constitucional un año antes.

No obstante podemos afirmar que la LES es la primer Ley en la historia legislativa de esta materia que abarcó al conjunto de la educación superior y no sólo a las Universidades Nacionales, regulando la temática en forma minuciosa (es evidentemente reglamentarista), promoviendo mecanismos de intervención del Poder Ejecutivo en el ámbito de las Universidades (por ej. asignando competencias del Ministerio de Educación sobre los Estatutos universitarios), generando mecanismos de evaluación heterónomos -no autónomos- (por caso la CONEAU) y posibilitando la generación de recursos propios por las Casas de Estudio.

Estas marcas que genera la LES se transitan de distinto modo en cada una de las Universidades Nacionales de la Argentina.

3. Algunos aspectos jurídicos de la autonomía universitaria

Hasta el año 1994, la única referencia de la Constitución a la universidad figuraba en su artículo 67, inciso 16, según el cual correspondía al Congreso, entre otras funciones: “*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 (...)*”

La interpretación de esta norma la dio la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 7 de noviembre de 1932 en la causa “Bergés, Pedro v. Gobierno Nacional”, en los siguientes términos: “El Congreso ha entendido que cumplía su misión constitucional dando los lineamientos generales dentro de los cuales debe desenvolverse la instrucción superior al sancionar una ley orgánica como la mencionada (1.597), en donde están trazados aquéllos y en donde se crean los organismos adecuados a tales fines, sin perjuicio de que las Cámaras legislativas, en cualquier momento, puedan dictar las providencias que crean convenientes a su mejor dirección”¹⁵.

A partir de la Reforma Constitucional del año 1994, la elevación de la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales a rango constitucional plantea de entrada un interrogante acerca de su noción

¹² DEL MAZO, Gabriel. “Estudiantes y gobierno universitario”. 2ª edición. Librería El Ateneo Editorial. Buenos Aires. Argentina. 1955. Págs. 93-95.

¹³ CANTINI, José Luis. “La autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales”. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires. Argentina. 1997. Pág. 12.

¹⁴ Por ej. los casos que comentaremos más adelante: a) “**Ministerio de Cultura y Educación – Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521**”, M. 976. XXXV, Sentencia del 06.05.2008, que llega a la Corte en virtud de las objeciones planteadas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación a diversos artículos del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata y donde esta institución plantea cuestiones constitucionales al respecto; b) “**Estado Nacional - Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad de General Sarmiento s/ Res. (AU) N° 6/99 H.A.U. (aplic. Ley 24.521)**”, E. 129. XL., Sentencia del 06.05.2008.

¹⁵ CSJN Fallos 166:271.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

y alcances, al mismo tiempo que se impone el respeto de dichas garantías de las Casas de Estudio a todos los poderes del Estado, los que deben respetarlas y garantizarlas.

Los distintos autores que conforman la doctrina jurídica han plasmado sus puntos de vista que, por cierto, no son pacíficos. Cada uno ha elaborado diferentes conceptualizaciones y ha interpretado –a su criterio, claro está– los alcances de la autonomía y autarquía universitaria¹⁶.

Gelli considera que “La autonomía implica la competencia de las universidades nacionales para darse sus estatutos de estructura, organización y funcionamiento y, a la vez, la capacidad para autogobernarse de acuerdo a los criterios propios, eligiendo a sus autoridades y profesores, fijando el régimen disciplinario sin interferencia alguna de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. No obstante, el Congreso está atribuido para sancionar las leyes de educación superior fijando las políticas necesarias o más convenientes para el sector, asegurando aquellas dos características de autonomía y autarquía. Por su parte cabe al Poder Judicial efectuar el control jurisdiccional de los problemas jurídico-institucionales que se pueden suscitar en el ámbito universitario. En suma, puede afirmarse que la autonomía universitaria no convierte a estas instituciones en un poder soberano dentro del Estado. La finalidad de aquella autonomía consiste en independizar y desvincular a las universidades de la injerencia del Poder Ejecutivo, pero quedan sujetas a la reglamentación del Poder Legislativo, dentro de los límites que la Constitución Nacional le impone al Congreso, y sometidas al eventual control jurisdiccional¹⁷.”

Otros autores han afirmado que “Con relación a la autarquía –más concretamente, a la autarquía institucional– la interpretación de la norma constitucional no origina mayores problemas, porque la legislación, la doctrina jurídica y la jurisprudencia la han caracterizado técnicamente desde hace tiempo, como el tipo de descentralización administrativa que otorga a un ente estatal personalidad jurídica propia, con capacidad para adquirir derechos, contraer obligaciones y administrarse a sí mismo, y con competencia específica para gestionar un determinado fin público estatal, dentro del marco normativo básico de su creación”; pero “con respecto a la autonomía, en cambio, la cuestión es más problemática, debido a las vicisitudes históricas de la legislación específica, las divergencias jurídico-doctrinarias en la materia y la periódica interferencia de políticas extrauniversitarias. A estos factores históricos se suma hoy el múltiple empleo del término “autonomía” en el texto de la Constitución reformada, aplicado por ella a seis instituciones de muy diversa índole¹⁸.”

En efecto, la Constitución Nacional se refiere a la autonomía en las siguientes disposiciones: Artículo 14 bis: seguro social obligatorio a cargo de ciertas entidades; Artículo 75, inciso 19: Universidades Nacionales: “autonomía y autarquía universitaria”; Artículo 80: sobre la formación y sanción de las leyes; Artículo 85: Auditoría General de la Nación: “autonomía funcional”; Artículo 86: Defensor del Pueblo: “autonomía funcional”; Artículo 120: Ministerio Público: “autonomía funcional y autarquía financiera”; Artículo 123: Municipalidades de provincia: “autonomía municipal”; Artículo 129: Ciudad de Buenos Aires: “gobierno autónomo”. Y, paradójicamente, no menciona en forma expresa la autonomía referida a las Provincias, situación a la que tradicionalmente tanto la doctrina como la jurisprudencia se han abocado en caracterizar y sustentar.

En este punto vale recordar que la norma constitucional que consagra la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales surge por su incorporación en el “Dictamen de la Comisión de Redacción sobre despachos de las Comisiones de Competencia Federal y de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal” (Orden del día N° 8), cuyo tratamiento comenzó el 4 de agosto de 1994 mientras se reformaba la Constitución Nacional¹⁹. El texto del dictamen de la mayoría, aprobado sin modificaciones, es hoy el inciso 19 del artículo 75. El de la minoría, en lo que aquí interesa, eliminaba la referencia a la “autarquía” universitaria y a los “planes de instrucción general y universitaria” del antiguo artículo 67, inciso 16.

Desde allí, tal como venimos viendo, tanto la doctrina y la jurisprudencia²⁰ han tratado de precisar los contornos de esa autonomía y autarquía.

¹⁶ Algunos que han tratado la cuestión desde antaño: MARIENHOFF, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo I. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Argentina. 1965. N° 109 y 213; GORDILLO, Agustín A. “Tratado de Derecho Administrativo. Parte General”. Tomo I. Macchi. Buenos Aires. Argentina. 1974. Capítulo XI; FIORINI, Bartolomé A. “Manual de Derecho Administrativo”. Primera Parte. La Ley. Buenos Aires. Argentina. 1968. Pág. 145 y sig.; DIEZ, Manuel María. “Derecho Administrativo”. Tomo II. Bibliográfica Omega. Buenos Aires. Argentina. 1965. Pág. 63 y sig.

¹⁷ GELLI, María Angélica. “Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada”. Tomo II. La Ley. 4ª edición ampliada y actualizada. Buenos Aires. 2008. Pág. 205.

¹⁸ CANTINI, José Luis. “La autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales”. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires. Argentina. 1997. Págs. 8-9.

¹⁹ Toda esta secuencia puede apreciarse en el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Imprenta del Congreso de la Nación. Versión taquigráfica. Buenos Aires. Argentina. 1994. Pág. 3155.

²⁰ En muchas ocasiones la CSJN ha tenido oportunidad de pronunciarse. Cito, de manera simplemente ejemplificativa los siguientes casos: “Estado Nacional, Ministerio de Cultura y Educación c. Universidad Nacional de Luján”, Fallos 322: 842 (1999).

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

Volviendo sobre la interpretación de la autonomía universitaria desde el punto de vista estrictamente jurídico, muchas otras voces se han levantado desde la doctrina. Algunas, con una posición extremadamente restringida en la interpretación y, otros, por el contrario, reconociendo la ampliación de derechos consagrada constitucionalmente. De este modo, tratando de citar distintas fuentes y concepciones, vemos, por ejemplo, que para algunos consideran que autonomía y autarquía son conceptos escalonados y otros que tienen una diferencia cualitativa.

Así, algunos entienden que "a) "Autarquía" significa exclusivamente que un ente determinado tiene capacidad para *administrarse a sí mismo*; b) la "autonomía" agregaría a la característica anterior la capacidad para *dictarse sus propias normas*, dentro del marco normativo general dado por un ente superior. 1. En realidad no existe sino una diferencia de grados, pero en nuestro país siempre se le ha querido agregar una dosis cualitativa. Es así como la antigua proposición de la autonomía académica de las universidades y una cierta autonomía municipal tienen recepción constitucional en 1994. 2. Salvo estas diferencias cualitativas que hacen a la extensión del control estatal, no hay diferencias intrínsecas. Adviértase que cuando se dice que la *autonomía* implica la posibilidad de *darse sus propias normas dentro de un marco normativo superior*, tal definición abarca no sólo a las provincias sino también a los entes autárquicos, pues éstos, dentro del marco de sus estatutos, *también se dictan sus propias normas*. Dicho de otra manera, la autarquía no puede concebirse como mera capacidad de administrarse a sí mismo, sin poder dictarse norma alguna, sino que comprende siempre, necesariamente, el dictado de normas para reglar el propio funcionamiento (dentro, por supuesto, de lo establecido por las leyes y reglamentos que le hayan sido dados por el Estado a través de sus órganos). Se sigue de ello que no hay una diferencia esencial entre las llamadas "autarquía" y "autonomía," sino que existiría a lo sumo una diferencia de grado, de matices, que torna en consecuencia ociosa toda discusión acerca de la naturaleza "autárquica" o "autónoma" de un ente determinado²¹. Gordillo concluye en que la doble calificación constitucional de las Universidades Nacionales (como autónomas y autárquicas) demostraría que la Constitución no está contemplando distintos tipos de entidades sino distintos campos de actuación de un mismo tipo de ente.

En otra tesitura, diametralmente opuesta a la anterior, se sitúa por ejemplo Quiroga Lavié, quien si bien acuerda en que el Congreso puede planificar la educación y establecer exigencias curriculares como condición para obtener la promoción en cada etapa del aprendizaje, pero con la salvedad de que no puede aceptarse cualquier norma reglamentaria, considera que la reforma constitucional de 1994 introdujo modificaciones también al conceptualizar la legislación sobre esta materia como "de base", lo que da lugar a una nueva clase de ley. La Constitución Nacional -considera- impone límites (cuatro objetivos y dos garantías) en esta materia²²:

Objetivos que deben asegurar las leyes de organización y de bases:

1. Consolidar la *"unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales"*...
2. Asegurar *"la responsabilidad indelegable del Estado"*...
3. Asegurar *"la participación de la familia y la sociedad"*...
4. Promover *"los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna"*...

Garantías que deben cumplir las leyes de organización y de bases:

1. Garantizar *"los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal"*...
2. Garantizar *"la autonomía y autarquía de las universidades nacionales"*...

Podríamos preguntarnos si "¿Autónomo es aquel ente que posee poder originario y autárquico el que posee poder derivado, o autónomo es aquel ente que posee diferentes o mayores potestades que el autárquico?"²³.

Para responder a esta pregunta, Ivanega²⁴ recrea la doctrina sobre el tema, considerando que Marienhoff se inclina por el primer criterio, "al sostener que el poder autónomo es el poder originario, tanto en un sentido lógico (no es delegado) como cronológico (nace del propio ente). Distinto es el poder autárquico, que sí es delegado y, por ende, no tiene nacimiento en él".

Marienhoff desde hace tiempo venía distinguiendo los conceptos y aclaraba que "Mientras "soberanía" y "autonomía" implican conceptos políticos, "autarquía" y "autarcía" traducen conceptos

L.L. 1999-E-387; "Estado Nacional, Ministerio de Cultura y Educación", Fallos 322:1090 (1999). L.L. 2000-B-432; "Monges, Analía c. Universidad de Buenos Aires". Fallos, 319: 3148. L.L. 1997-C-143.

²¹ GORDILLO, Agustín. "Tratado De Derecho Administrativo" Tomo 1. Parte General. Fundación de Derecho Administrativo. 8ª edición. Buenos Aires. 2003. Cap.y Pág. XIV-11/12

²² QUIROGA LAVIÉ, Humberto; BENEDETTI, Miguel Angel; CENICACELAYA, María de las Nieves. "Derecho Constitucional Argentino". Tomo I. Rubinzal Culzoni Editores. Buenos Aires. Argentina. 2001. Pág. 218.

²³ ROSATTI, Horacio. "Tratado de derecho municipal". 2ª edición actualizada. Rubinzal Culzoni. Buenos Aires. 1997. Pág. 104.

²⁴ Citamos a continuación extractos de: IVANEGA, Miriam Mabel. "Principios de la Administración Pública". Editorial Ábaco. Buenos Aires. Argentina. 2005. Pág. 208.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

administrativos”²⁵. De ese modo, “El concepto de “soberanía” puede ser analizado desde dos puntos de vista: a) En el orden externo, significa “autodeterminación”, “independencia” en suma; b) en el orden interno traduce la “potestas” del Estado sobre las personas y bienes existentes en su territorio. La Nación Argentina es soberana. “Autonomía” significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella. Nuestras provincias son autónomas, pero no soberanas. La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto “político”, porque “político” es el poder de propia legislación. “Autarquía”, en cambio, significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta. Así, una entidad autárquica –por ejemplo, el Banco de la Nación Argentina- se administra a sí misma, pero de acuerdo a la ley de su creación”²⁶.

Seguindo este criterio “... la autonomía es la posibilidad de que el ente público dicte normas jurídicas de carácter obligatorio, válidas y eficaces que conformarán su ordenamiento jurídico al cual se sujetará. Es un concepto político. La autarquía es la atribución que tienen las personas públicas estatales de administrarse por sí mismas, de administrarse sus propios intereses, aun cuando forman parte del Estado. La entidad autárquica recibe la ley de afuera, es decir, no se da sus propias normas, como ocurre con los entes autónomos, pero es capaz de darse su propio estatuto quedando éste sujeto a lo que disponga la ley de su creación respecto a la aprobación del órgano central”²⁷.

Diez, a su turno, con suma sencillez ha expresado que “entonces, entendemos por autónomo al ente que se da su propia norma, crea sus instituciones y se da su organización. Mientras que un ente autárquico es aquel que recibe las leyes de afuera y tiene que sujetarse a las mismas. Sus instituciones, su organización, derivan directamente de la ley de su creación. La entidad autárquica no puede crearlas”²⁸.

Por su parte, Bidart Campos, sostiene con argumentos más que esclarecedores y lúcidos que el enunciado del Artículo 75 CN rescata un principio disputado y debilitado cual es el de autonomía y, aunque éste término siempre ha tenido un sentido político, el uso se trasladó a las Universidades Nacionales, lo cual apoya para “liberlas de contaminaciones extrañas y de doblegamientos dependentistas por parte de los gobiernos de turno”. En ese tren, considera la autonomía de las Universidades Nacionales, por imperio constitucional, “...el efecto de erigirlas y reconocerlas como personas jurídicas de derecho público no estatales, lo que, entre otras consecuencias, surte la de colocarlas al margen de toda clase de intervención y subordinación respecto del estado, como no sea en lo que pueda tener vinculación con los recursos que el estado les depara a través del presupuesto. También el presupuesto estatal destina fondos a los partidos políticos y a la Iglesia Católica, y nadie niega a aquéllos y a ésta su naturaleza de personas jurídicas públicas no estatales”²⁹.

La obra³⁰ más importante dedicada a la autonomía universitaria desde el punto de vista jurídico ha sido, tal vez, la del Dr. Juan Adolfo Godoy³¹, ya que no eludió la cuestión ni los posicionamientos políticos e intereses contrapuestos. Por el contrario, decididamente adoptó un punto de vista y fundamentó rigurosamente los criterios en que lo basaba.

Godoy no consideraba la autonomía como un concepto equívoco a partir de la reforma constitucional. Distinguía respecto a este concepto, por un lado, la Autonomía Institucional de primero o segundo grado (original o derivada), la que podía ser General -comprendiendo a la institución como un todo y a aquéllas que están dotadas de competencias de tal carácter- como es el caso de las Provincias (Arts. 1, 5, 121 CN); los Municipios (Art. 123 CN) y la Ciudad de Buenos Aires (Art. 129 CN); o Especial -que comprende a la institución como un todo, aunque esté dotada de competencia para un servicio o conjunto de servicios determinados- ubicando en esta instancia la autonomía de las Universidades Nacionales (Art. 75, inc. 19 CN).

Aparte sitúa la Autonomía Funcional, la que no comprende la institución como un todo pero la dota de independencia con el fin de asegurar el objeto de su función (por ej. el contralor), pudiéndose hallar ejemplos de ella en el caso de la Auditoría General de la Nación (Art. 85 CN), Defensor del Pueblo (Art.

²⁵ MARIENHOFF, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo I. 2ª edición. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Argentina. 1977. Pág. 387.

²⁶ MARIENHOFF, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo I. 2ª edición. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Argentina. 1977. Pág. 387.

²⁷ IVANEGA, Miriam Mabel. “Principios de la Administración Pública”. Editorial Ábaco. Buenos Aires. Argentina. 2005. Pág. 208.

²⁸ DIEZ, Manuel María. “Derecho Administrativo”. Tomo II. Plus Ultra. Buenos Aires. Argentina. 1976. Pág. 98/9.

²⁹ BIDART CAMPOS, Germán J. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”. Tomo VI “La reforma constitucional de 1994”. 2ª reimpression. Ediar. Buenos Aires. 1997. Pág. 392-3.

³⁰ GODOY, Juan Adolfo. “La autonomía universitaria en jaque. Su necesaria reparación desde una perspectiva constitucional”. Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Concepción del Uruguay, Entre Ríos. 2001. Los párrafos que siguen son tomados, precisamente, de este libro, especialmente el Capítulo 3 “Autonomía institucional como garantía”, págs. 89-128.

³¹ A quien se le rindiera homenaje recientemente, en el Simposio: Pensar la Universidad en sus contextos. Perspectivas Evaluativas - 24, 25 y 26 de agosto de 2011 – Paraná – Entre Ríos - Universidad Nacional de Entre Ríos – Facultad de Ciencias de la Educación.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

86 CN), Ministerio Público (Art. 120 CN), Consejo de la Magistratura (Art. 114 CN), Jurado de Enjuiciamiento (Art. 115 CN) e Institutos del Seguro Social Obligatorio (Art. 14 bis CN).

En virtud de ello, considera a las Universidades Nacionales dotadas de autonomía institucional de carácter especial, por lo que poseen las siguientes atribuciones: a) Autonomía constitutiva o constituyente; b) Autonomía normativa; c) Autonomía política; d) Autonomía administrativa; e) Autonomía económica financiera; y f) Autonomía académica.

Habiendo efectuado este recorrido por la mirada y prédica de distintos autores, es importante destacar lo que hemos venido sosteniendo en el sentido de que la fórmula constitucional admite en su interior los postulados del movimiento de la Reforma Universitaria de 1918 que antes vimos³². No tenemos dudas, consecuentemente, de que la educación es un bien social y un derecho humano esencial. Compartimos, en definitiva, la idea esbozada por los autores que consideran que, a partir de la reforma de 1994 de la CN, y precisamente por la tradición dada a la autonomía universitaria, queda descartada cualquier posibilidad de considerar las Universidades Nacionales como mera dependencia descentralizada de la administración pública.

También compartimos que la ley que las regule tiene cortapisas que surgen del propio texto constitucional: se trata de una norma de organización y de bases, por lo que estamos en presencia de un tipo especial de Ley, así establecida por la propia Carta Magna. Esta ley, entonces, debe establecer lineamientos genéricos y mínimos ya que toda autonomía se ejerce dentro de un marco jurídico más amplio que la limita.

En nuestra opinión, pues, coincidimos en que, al referirse la Constitución Nacional a las Universidades Nacionales como “autónomas y autárquicas”, y al ser ésta la única mención en toda la Carta Magna que utiliza esas expresiones sin adjetivaciones, de corrido, y escaladas, y por su interpretación auténtica e histórica, la autonomía es el centro de gravedad, el género, y la autarquía, la especie³³ que de modo alguno puede ser desconocida por los poderes del Estado y que, por el contrario, su inclusión en la Constitución Nacional sólo importa reforzar y dotar a las mismas de amplias facultades para desarrollar sus cometidos.

III – Control Interno

1. La noción de control

Podríamos comenzar conceptualizando el control como la “actividad que garantiza dentro de la organización administrativa la correcta realización de su función”³⁴, para lo cual debe procederse a la prevención, al ajuste o la rectificación.

Se trata, pues, de tener “... una visión amplia de control que no se agota en el plano meramente contable o financiero, sino que su mirada escruta otros aspectos del total comportamiento de la Administración pública tales como la juridicidad –la legalidad, la oportunidad, la conveniencia-, la toma de decisiones y sus motivaciones, la planificación, la programación y la opinión pública...”³⁵

Es así, entonces, que “en toda organización administrativa debe existir un sistema de controles o de medios de fiscalización de la actividad de la Administración Pública y de la de quienes tratan con ella. Con dicho sistema de controles o de fiscalización se tiende a constituir un conjunto de garantías de legitimidad y de oportunidad en la actividad administrativa, a la vez que a lograr la eficiencia y la moralidad de la Administración”³⁶, ya que “la actividad de la administración debe realizarse dentro de las normas de derecho expresadas en las leyes formales y materiales, o en los principios generales que surgen del orden jurídico. La actividad debe dirigirse al cumplimiento de los fines públicos en la forma más eficaz... Aun en los supuestos en que la actividad de la administración sea discrecional, debe realizarse dentro de los límites que señala el ordenamiento jurídico. El control sobre la actividad administrativa tiene como fin imponer el cumplimiento de la norma jurídica cuando ha sido lesionada o excluida. El orden jurídico impide la introducción de la ajuridicidad al excluir por todos los medios la injusticia y la arbitrariedad. Todos los controles tienden a este fin, cualesquiera sean los órganos que los realicen”³⁷.

³² Tal como diversos autores sostienen. Por ejemplo: QUIROGA LAVIÉ, Humberto; BENEDETTI, Miguel Angel; CENICACELAYA, María de las Nieves. “Derecho Constitucional Argentino”. Tomo II. Rubinzal Culzoni Editores. Buenos Aires. Argentina. 2001. Pág. 965.

³³ Tal como hacen notar: QUIROGA LAVIÉ, Humberto; BENEDETTI, Miguel Angel; CENICACELAYA, María de las Nieves. “Derecho Constitucional Argentino”. Tomo II. Rubinzal Culzoni Editores. Buenos Aires. Argentina. 2001. Pág. 965-6.

³⁴ FIORINI, Bartolomé. “Derecho Administrativo”. Tomo II. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. Argentina. 1995.

³⁵ OLIVA, Gabino. “¿Crisis del control o control en crisis? Balance a quince años del sistema de control interno público”. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. Año XXXII – 376. Ediciones RAP. Buenos Aires. Argentina. 2010. Pág. 59.

³⁶ MARIENHOFF, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo I. 2ª edición. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Argentina. 1977. Pág. 625-6.

³⁷ DIEZ, Manuel María. “Derecho Administrativo”. Tomo V. Plus Ultra. Buenos Aires. Argentina. 1971. Pág. 311-2.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

Lo cierto es que el control deviene necesario a partir del carácter republicano de nuestro Estado, y los principios de separación de poderes, de juridicidad (y legalidad), y hace al buen uso del poder.

De todos esos principios, el de juridicidad se halla en la base de la arquitectura con que se construye el Estado. “La juridicidad constituye el presupuesto necesario del Estado jurídico; es un principio que expresa que toda la actividad estatal es manifestación jurídica y está sustentada en un sistema normativo integrado por normas, principios, técnicas, y valores jurídicos ... La legalidad es posterior a la juridicidad y nace de ésta como su consecuencia necesaria. La juridicidad es un dato esencial en todas las funciones del Estado, mientras que la legalidad establece principios propios para cada una de las funciones sobre la base de una política jurídica que aspira a realizar los fines públicos respetando los derechos individuales”³⁸.

Vale decir entonces, que el control hace a la actividad propia del Estado ya que permite advertir, en la práctica concreta, el cumplimiento de los fines y funciones propias de éste.

2. El control en la actualidad

“Se han identificado tres modelos básicos: el modelo francés de la *Cour de Comptes* creado por Napoleón en 1807, que integra la administración pública; el sistema italiano de la *Corte di Conti* con funciones jurisdiccionales, independiente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y el modelo angloamericano, Auditorías o Contralorías Generales que dependen de las Cámaras Legislativas.

En nuestro país, la ley 24.156 estableció los sistemas de control interno y el control exterior, revalorizando el control de gestión como herramienta necesaria para que el funcionario público pueda orientar sus acciones hacia la consecución de los objetivos públicos puestos a su cargo, incluyendo las “3E” y diferenciando las competencias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo”³⁹.

Si quisiéramos ubicar el contralor, “puede afirmarse que todo lo atinente al contralor halla ubicación: a) en las relaciones interorgánicas e interadministrativas, ...; b) en la actividad interna de la Administración; c) en la actividad externa de la Administración. Los actos de contralor estarán regidos por uno u otros de los respectivos principios, según la índole de aquellos actos”⁴⁰.

En otros términos, estamos hablando del sistema republicano, cuyo “...movimiento filosófico-político que dio origen al constitucionalismo moderno, en sus diversas expresiones, concibió al equilibrio republicano como una herramienta para la custodia de la libertad frente a la corrupción del poder. La comprensión de estas ideas exige reiterar hasta el cansancio que el principio de separación o división de poderes no fue concebido como pauta científica que facilite la gobernabilidad de los Estados o que otorgue mayor eficacia a las funciones encomendadas a sus autoridades, sino únicamente como medio de asegurar la libertad de los ciudadanos ante el exceso o abuso de poder, finalidad que debe privilegiarse frente a las demás que, obviamente, presenta en la organización institucional”⁴¹.

Diversos son los órganos que tienen asignados funciones de contralor en el sistema constitucional. Más allá del sistema de pesos y contrapesos establecidos entre la tríada de “Poderes” clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo cierto es que, desde la reforma constitucional de 1994, otros órganos también tienen esta competencia asignada⁴².

Ahora bien, de los órganos antes citados, vemos que la Auditoría General de la Nación (AGN) es el órgano al que la Constitución le encomienda emitir dictámenes que sustenten el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos que realiza el Poder Legislativo. Es decir, se trata de un órgano extrapoderes, de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional que realizará el control de legalidad, de gestión y auditoría de toda actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización.

No cabe duda, pues, que el contralor de las Universidades Nacionales recae sobre la órbita de competencia de la Auditoría General de la Nación, aun cuando su creación sea anterior a la reforma constitucional, ya que sobrevino con la sanción y promulgación de la Ley N° 24.156, cuyos antecedentes se remontan a la Ley de Contabilidad de la Administración Central y Descentralizada, establecido por el Decreto Ley N° 23.354 del año 1956, convalidado por la Ley N° 14.467, “de acuerdo con ese cuerpo normativo, actuaban dos órganos: la “Contaduría General de la Nación” y el “Tribunal de Cuentas de la

³⁸ MATA, Ismael. “Ensayos de Derecho Administrativo”. Ediciones RAP. Buenos Aires. Argentina. 2009. Pág. 22.

³⁹ IVANEGA, Miriam Mabel. “Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad”. Editorial Ábaco. Buenos Aires. Argentina. 2003. Pág. 109.

⁴⁰ Conf. MARIENHOFF, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo I. 2ª edición. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Argentina. 1977. Pág. 103-4.

⁴¹ GARCÍA PULLÉS, Fernando. “Defensa institucional contra la corrupción. Herramientas para su eficacia. El proceso de clase. Necesidad de una regulación urgente”. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. II, III y IV Jornadas Rosarinas de Derecho Administrativo “Dr. Antonio Pedro Chede”. Año XXXII – 381. Buenos Aires. Argentina. 2010. Pág. 189.

⁴² Bidart Campos, por ejemplo, sitúa como órganos de control de rango constitucional a la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público. BIDART CAMPOS, Germán J. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”. Tomo VI. “La reforma constitucional de 1994”. 2ª reimpresión. Ediar. Buenos Aires. 1997. Pág. 475 y sgtes.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

Nación". La primera entendía del *control interno* de la hacienda pública, consistente en un monitoreo de la regularidad contable –tal como su nombre lo indica y las precisiones del Decreto reglamentario respectivo N° 5.506/1958-, tratándose, pues, de un tipo de *control previo*. Por su parte, el segundo – Tribunal de Cuentas- tenía a su cargo el *control externo*, que se asumía con *posterioridad* al acto –en principio-; no obstante, lo cual ese órgano –en la práctica- fue extendiendo sus incumbencias más allá del espacio de la “hacienda pública” en sentido estricto y, asimismo, ejerció facultades “previas” en materia de libramiento de fondos provenientes del Tesoro Nacional, basándose para ello en el Artículo 46 de la ley correspondiente⁴³.

A su vez, la Ley N° 24.156 incorpora el control interno, con la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) a la cabeza y las Unidades de Auditoría Interna (UAI) dentro de cada organismo y “jurisdicción” –tal como se menciona en la literatura específica- sobre los que nos detendremos luego.

3. Sobre la auditoría

Podría afirmarse que el control es el género y la auditoría una de sus especies. Lo cierto es que la auditoría es una técnica de control. Éste último concepto, entonces, engloba aquél.

En el control se agrupan todas las maneras de fiscalizar y, en lo que respecta a la auditoría propiamente dicha, se hallan sólo las que obedecen a la metodología propia de éstas que se caracterizan por ser un control posterior.

Auditoría deriva “... del inglés *to audit*, que significa “verificar”, “inspeccionar”, este término encuentra su origen, al igual que la palabra española audiencia, en las voces latinas *audire* (oír) , *auditio* (acto de oír o audición de una lectura pública o de una declamación) o *aiditus* (oído, facultad de oír)”⁴⁴.

En la auditoría propiamente dicha se aplican procedimientos, técnicas y criterios que llevan a cabo auditores quienes realizan su labor con posterioridad, es decir, controlan actos u operaciones que ocurrieron en el pasado, no concomitantemente. Al menos, este es el criterio general en la materia.

La auditoría gubernamental se orienta a controlar, con técnicas y procedimientos especiales para desarrollar su cometido, aspectos de la organización estatal o del sector público.

De este modo, “... los organismos de control aplican la técnica de la auditoría, planificando anualmente sus actividades y determinando qué programas, proyectos, organismos o entes deben ser auditados, teniendo en cuenta que las “muestras” a controlar resulten significativas del universo de la actividad administrativa. Una característica particular de nuestro sistema es la separación entre responsabilidad patrimonial y función de control”⁴⁵.

Vale decir entonces, que es perfectamente separable la actividad de control, en tanto comprobación de una conducta o actividad según pautas y normas previamente establecidos, de la sanción que pudiera ello ocasionar. Este último aspecto se engloba dentro del concepto de responsabilidad, que es ulterior y separable de la actividad de control específico.

Ahora bien, si tuviéramos que plantear cuáles son los principios o reglas fundamentales del control, podríamos coincidir en que existen al menos tres fundamentales en la teoría y práctica del control:

- 1) Independencia del controlante respecto del controlado.
- 2) Acceso a la información.
- 3) Que el control recaiga sobre lo significativo y no sobre lo nimio o baladí⁴⁶.

5. La Ley 24.156 y el control interno

La Ley 24.156 regula, respecto al sector público nacional, la administración financiera (que se integra con los sistemas: presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad) y de control (sistema de control interno y sistema de control externo). Además regula lo atinente a la responsabilidad patrimonial de funcionarios (arts. 130 y 131).

El Título VI lo dedica al control interno (arts. 96 a 115) y el Título VII al control externo (arts. 116 a 127), estableciendo luego la composición y competencia de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (arts. 128 y 129).

A su vez, dicha normativa, se enmarca en una serie de objetivos, explícitos, y que se hallan condensados en el artículo 4º de la norma.

⁴³ VANOSSI, Jorge R. “Control y responsabilidad de la Administración financiera y pública”. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. Año XXXII – 376. Ediciones RAP. Buenos Aires. Argentina. 2010. Pág. 9.

⁴⁴ IVANEGA, Miriam Mabel. “Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad”. Editorial Ábaco. Buenos Aires. Argentina. 2003. Pág. 82.

⁴⁵ IVANEGA, Miriam Mabel. “Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad”. Editorial Ábaco. Buenos Aires. Argentina. 2003. Pág. 110.

⁴⁶ Tal como claramente ha expuesto VANOSSI, Jorge R. “Control y responsabilidad de la Administración financiera y pública”. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. Año XXXII – 376. Ediciones RAP. Buenos Aires. Argentina. 2010. Pág. 13.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

En lo que respecta al control interno específicamente, dicha Ley establece que:

- La autoridad superior de jurisdicción o entidad tiene la responsabilidad de mantener un adecuado sistema de control interno.
- Ese control interno debe incluirse dentro del plan de la organización, en reglamentos y manuales, instrumentos de control previo y posterior, así como la auditoría interna.
- Se considera la auditoría interna un servicio a la organización, la que consiste en el examen posterior de las actividades realizadas por auditores integrantes de las UAI.
- Las actividades objeto de auditoría deben mantenerse desligadas de las funciones de los auditores internos.
- El control implica una visión integradora de la actividad pública, ya que el control debe ser integral (abarcando aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión) e integrado (debe formar parte del análisis en la toma de decisiones).
- El control se realiza teniendo en cuenta, primordialmente, criterios de economía, eficiencia y eficacia.
- El sistema de control interno está conformado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y las Unidades de Auditoría Interna (UAI).

Ahora bien, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional –según la Ley-, para lo cual fue dotada con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, y depende del Presidente de la Nación, siendo materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica. Las funciones de la SIGEN se hallan explícitas en la Ley que comentamos⁴⁷.

A su vez, existen Unidades de Auditoría Interna (UAI) en cada una de las jurisdicciones y entidades –según lo establecido en el Artículo 100 de la Ley- que, por lo general, reportan y se rigen por la normativa emanada de la SIGEN.

Precisamente ésta, en tanto órgano normativo, de supervisión y coordinación, ha emitido una profusa reglamentación aplicable al control interno.

Por ejemplo, la normativa básica que rige la Auditoría Interna Gubernamental la encontramos en las siguientes Resoluciones:

- Resolución SIGEN N° 152/02 – Normas de Auditoría Interna Gubernamental.
- Resolución SIGEN N° 03/2011 - Manual de Control Interno Gubernamental.
- Resolución SIGEN N° 37/06 – Normas Mínimas de Control Interno para el Buen Gobierno Corporativo en Empresas y Sociedades del Estado.
- Resolución SIGEN N° 48/05 – Normas de Control Interno para Tecnología de la Información del Sector Público Nacional.

Además, diversas normas también atribuyen otras funciones a la SIGEN, como por ejemplo, las relacionadas a:

- Responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos
- Control de precios testigo
- Planes de desarrollo social
- Contrataciones del estado
- Consolidación de deudas
- Discapacidad

En base a ese profuso plexo normativo, las UAI realizan en cada caso su labor, ya sea a través de la elaboración de Informes de Auditoría -basados en Proyectos de Auditoría- o el cumplimiento de ciertas comunicaciones -si se trata de Tareas de Auditoría-.

Además, la SIGEN ha elaborado y condensa toda la información que se le remite a través de sistemas informáticos específicos⁴⁸ para lo cual las UAI confluyen a través del uso de la tecnología en un canal permanente de comunicación y de reporte de situaciones.

⁴⁷ Ley 24.156 - Art. 104.

⁴⁸ En general las UAI trabajan con el SISIO WEB II, sistema que permite planificar las distintas actividades de la UAI, reflejar su ejecución, cargar los Informes de Auditoría, las horas insumidas y hacer el Seguimiento de las Observaciones y Recomendaciones que se formulan. Además, se cuenta con el sistema SISREP específico para los perjuicios fiscales. En ambos casos, las UAI proceden a su utilización en forma cotidiana no sólo por ser obligatorio –en virtud de la normativa de SIGEN- sino que facilita el trabajo cotidiano.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

IV – Control Interno y Autonomía Universitaria

1. El control y las Universidades Nacionales.

Respecto al control de las Universidades Nacionales podemos afirmar que se acepta unánimemente y sin mayores dificultades que las mismas deben ser controladas por algún órgano competente en la materia. La discusión surge sobre cuál es ese órgano competente.

Se ha dicho, entonces, que “la autarquía económica y financiera no impide el control de sus cuentas, desde que ellas se nutren de los fondos públicos y dinero de los contribuyentes, también de los que no concurren a sus aulas. Por su lado, la autonomía no está exenta del control judicial de razonabilidad de sus resoluciones, en tanto éstas pueden afectar derechos constitucionales de terceros”⁴⁹.

Por su parte, Quiroga Lavié considera que “el alcance de la “autarquía” en materia universitaria significa autonomía en lo administrativo-económico-financiero-patrimonial, es decir, que implica la autogestión de las propias universidades (capacidad de administrarse a sí misma) y el correlativo deber estatal de proveerle los fondos suficientes. El Estado no puede desentenderse de asistirles presupuestariamente, pues ello es una “*responsabilidad indelegable*”. Sólo podrá controlar la aplicación de los recursos públicos presupuestados que se les transfiera a las universidades pero no los propios obtenidos por su propia cuenta”⁵⁰.

2. La Ley 24.156 y las Universidades Nacionales

No quisiéramos rehuir a la pregunta de fondo y podríamos preguntarnos por qué resulta aplicable la Ley 24.156 y, dentro de ella, específicamente el contralor por parte de SIGEN, a las Universidades Nacionales, fundamentalmente teniendo en cuenta que del propio texto legal surge que la SIGEN depende del Poder Ejecutivo Nacional y controla a éste, a los organismos descentralizados y empresas y sociedades del estado que de él dependen.

En ese sentido, debemos reconocer que las Universidades no se hallan comprendidas dentro de las instituciones enumeradas en el Artículo 8º de la Ley 24.156, pero lo cierto es que resulta aplicable ésta norma a aquéllas por la remisión que efectúa el Artículo 59 de la LES⁵¹.

No obstante, en la actualidad en las Universidades Nacionales funciona una Unidad de Auditoría Interna (UAI) compuesta de diferentes auditores y con estructuras diversas. Existen, de ese modo, Auditores Titulares, responsables de las UAI y diferentes Auditores: económico financieros, operacionales, en sistemas y, por supuesto, legales⁵².

Podría decirse que no todas las UAI de las Universidades Nacionales se vinculan formalmente a la SIGEN en razón de su autonomía y, de hecho, en algunos supuestos es así, pero a la postre y en la práctica, la SIGEN es el órgano que coordina la labor de las distintas auditorías universitarias.

Hemos visto, entonces, que la SIGEN es una entidad que, en el esquema de la Ley 24.156 depende y controla al Poder Ejecutivo Nacional y, precisamente, ese es el punto cuestionado por muchos ya que tensaría y, en algunos casos, se entiende avasallaría la autonomía universitaria.

Vale decir, entonces, que la relación entre SIGEN, UAI y Universidades Nacionales dista de ser siempre pacífica sino que en la práctica cotidiana su interrelación produce fricciones, tensiones y controversias.

Por otro lado, y recientemente, la SIGEN ha impulsado y establecido nueva normativa que la vincula con las Universidades Nacionales.

Nos referimos puntualmente a la Resolución SIGEN Nº 36/11 –por la que se deroga la Resolución SIGEN Nº 114/04- y se aprueba el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Control Interno que incluye distintos instrumentos para lograr su cometido. Entre ellos se establecen los siguientes: a) Plan Compromiso de mejora de la gestión y el control interno; b) Comité de Control; y c) Autoevaluación y diagnóstico de procesos. Asimismo, por Resolución SIGEN Nº 97/11 se establecen los informes periódicos de control interno y de gestión. Se trata de nuevas formas y metodologías vinculadas al control que procuran diversos objetivos.

⁴⁹ GELLI, María Angélica. “Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada”. Tomo II. La Ley. 4ª edición ampliada y actualizada. Buenos Aires. 2008. Pág. 206.

⁵⁰ QUIROGA LAVIÉ, Humberto; BENEDETTI, Miguel Angel; CENICACELAYA, María de las Nieves. “Derecho Constitucional Argentino”. Tomo II. Rubinzal Culzoni Editores. Buenos Aires. Argentina. 2001. Pág. 967. La negrita es nuestra.

⁵¹ Ley 24.521 – Ley de Educación Superior: Artículo 59: Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

⁵² Vale destacar, no obstante, que no en todas las UAI existen Auditores Legales, cuya especificidad debe ser reconocida.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

Varias Universidades han formalizado, a través de un Acta Acuerdo con SIGEN, la existencia de un Comité de Control en su ámbito⁵³, es decir, han propiciado poner en práctica una herramienta de control a partir de la coordinación entre ambos organismos.

Vale decir, entonces, que las posibles 'confrontaciones' y posiciones contradictorias se han ido diluyendo, por ejemplo a través de estos (y otros) mecanismos que requieren el acuerdo y consentimiento expreso tanto de la SIGEN como de las propias Universidades Nacionales involucradas.

3. Riesgos y desafíos del control interno en las Universidades Nacionales

Consideramos que, dado el sistema actual de control del sector público, esto es, la existencia de sistemas de control: externo e interno, resulta imprescindible que las Universidades Nacionales también adopten parámetros y criterios de control interno adecuados, pertinentes y suficientes.

Existen, de lo contrario, 'riesgos' que atentaría contra la gestión del interés público que tienen asignadas las Casas de Estudio y contra el principio de juridicidad que hemos examinado, tal como acertadamente se han puntualizado⁵⁴: inexistencia, reducción, superposición, extemporalidad, entre otros. A los riesgos antes enumerados oponemos los desafíos que conlleva articular el control interno con el respeto debido a la institucionalidad del ámbito donde se desarrollará dicho control, esto es, efectuar el control respetando la autonomía universitaria.

V – Jurisprudencia sobre la materia

1. En general

Distintos fallos han construido una abundante jurisprudencia sobre las cuestiones universitarias. Más allá que las distintas posiciones doctrinarias van a marcar, a partir del propio punto de vista asumido en relación a esta temática, distintos hitos o marcas o estándares seguidos por la jurisprudencia, lo cierto es que se han realizado trabajos intensos y profundos procurando sistematizar e historizar esta problemática⁵⁵. No podemos soslayar que, acertadamente, se ha periodizado la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en distintas etapas⁵⁶ donde las posturas sentadas por nuestro máximo Tribunal han ido variando según las interpretaciones realizadas.

Sin embargo, con los algunos de los últimos fallos emitidos por la Corte⁵⁷, ésta (en su mayoría) se abstiene de analizar la constitucionalidad de la LES, por lo que el final es incierto, por cuanto la CSJN procura realizar una interpretación razonable y armónica de la ley y del plexo normativo que conforma el estatuto universitario y la Constitución Nacional, considerando un exceso ritual manifiesto la elección de un método interpretativo destinado a confrontar y no a armonizar la disposición estatutaria con las otras normas en análisis.

2. Algunos fallos puntuales

Ahora bien, en la materia que nos convoca existe un precedente jurisprudencial que, a nuestro entender, resulta sumamente importante porque analiza la cuestión del control interno, las Unidades de Auditoría Interna y las Universidades.

Y aun va más allá, por cuanto analiza la constitucionalidad del Decreto reglamentario de la Ley N° 24.156 referido al cargo de Auditor y las implicancias del mismo sobre el control.

Se trata de la causa "**PADIN, Carlos Eduardo c/ Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco s/ ordinario**"⁵⁸, donde el Poder Judicial tuvo la oportunidad de analizar los agravios presentados contra la Sentencia de Primera Instancia por la cual había resuelto hacer lugar a la demanda presentada por PADIN contra la UNPSJB declarando la nulidad de la Resolución Rectoral N°

⁵³ Al sólo título ejemplificativo citamos la Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Nacional de Formosa, la Universidad Nacional del Comahue.

⁵⁴ Seguimos, en este aspecto, el trabajo de: AZAR, Aldo M. "El sistema integral e integrado del control público: bases, obstáculos, riesgos y desafíos". Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP) N° 397. Buenos Aires. 2011.

⁵⁵ Véase en ese sentido el trabajo de CLÉRICO, Laura; SCIOSCIOLI, Sebastián y CARDINAUX, Nancy. "Alcance de la autonomía universitaria: entre la moderación y la intervención judicial. Hacia una periodización de la jurisprudencia de la Corte". JA 2009-I. Suplemento del fascículo 12.

⁵⁶ Seguimos, en este aspecto, la obra de RUIZ, Guillermo y CARDINAUX, Nancy (compiladores). "La autonomía universitaria: Definiciones Normativas y Jurisprudencia en clave histórica y actual". Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Editorial La Ley. Buenos Aires. 2010.

⁵⁷ Nos referimos, puntualmente, a los casos –cuyo análisis excedería los límites de este trabajo–: "Ministerio de Cultura y Educación – Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521", M. 976. XXXV, Sentencia del 06.05.2008; "Estado Nacional - Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad de General Sarmiento s/ Res. (AU) N° 6/99 H.A.U. (aplic. Ley 24.521)", E. 129. XL., Sentencia del 06.05.2008; y "Facultad de Ciencias Médicas v. Universidad Nacional de La Plata", Sentencia del 21.10.2008.

⁵⁸ Expte. N° 23.368, fallado por la Cámara Federal de Apelaciones con asiento en Comodoro Rivadavia, Provincia de Chubut, el 21.08.2008.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

1/01 y de la Resolución “C.S.” N° 4/01, disponiéndose la reincorporación del actor al cargo de titular de la Unidad de Auditoría Interna de esa universidad, declarándose, además, la inconstitucionalidad del Art. 5° del Decreto PEN N° 971/93, y estableciendo que el actor gozará de estabilidad propia consagrada en la Constitución Nacional para el empleado público de conformidad con el Art. 14 bis de la Constitución Nacional.

El fallo de la Cámara confirmó la Sentencia de Primera Instancia -que luego quedó firme- en virtud del análisis de los distintos agravios que fueron planteados. Más allá de cuestiones de procedimientos que fueron ventiladas (por ej. la competencia de los jueces para entender en primera instancia en relación a lo dispuesto por el Art. 32 de la Ley de Educación Superior; fundamentación; etc.), en lo atinente a la materia de este trabajo, nos interesa destacar que la Cámara considera que el marco normativo que rige el cargo de Auditor Interno, creado por Decreto N° 971/93, ratificando lo establecido en primera instancia en orden que hubo un exceso reglamentario en el mismo, toda vez que la Ley N° 24.156 no alude al carácter transitorio o inestabilidad de la función por parte del auditor interno y, además, porque la norma reglamentaria contraría el espíritu de la ley que le sirve de fuente e inspiración.

La Cámara se detiene a considerar lo establecido en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional, el impacto del fallo “Madorrán” de la CSJN (que no sólo otorga el carácter operativo a la estabilidad del empleado público, sino que además la reglamentación no puede desconocerlo), ni resulta aplicable al caso la doctrina de los actos propios.

A su vez, la Sentencia de Primera Instancia –que, como se dijo, resultó confirmada- analiza que el acto administrativo de remoción del auditor interno no reflejaba las verdaderas motivaciones del alejamiento del actor, ya que éste constituía un obstáculo para el manejo discrecional que el titular de la casa de estudios venía llevando a cabo en su política universitaria, en un claro y flagrante ejercicio abusivo de su poder institucional.

El juez de grado, de este modo, analizó pormenorizadamente el caso, las falencias de los actos administrativos cuestionados (por ej. falta de causa, motivación y finalidad), los presupuestos fácticos, el derecho aplicable.

Ahora bien, en cuanto a la ponderación de la inconstitucionalidad del Art. 5° del Decreto 971/93 dicho magistrado consideró absurda e ilógica dicha disposición, por cuanto pareciera que “... el Estado aparenta que quiere, pero en verdad no quiere ser controlado, desde el momento que nombra y remueve al funcionario a cargo del área de control”.

Sobre este último aspecto reflexiona concienzudamente sobre la potestad de la administración en torno a la reglamentación de la ley, la estabilidad del empleado público (que en el caso del auditor interno considera estabilidad propia).

Más recientemente aún, la Corte ha decidido la causa “**FRANCHINI, Rafael Luis c/ Resolución 320/03 del Consejo Superior de la UNNE**”⁵⁹, en los que el máximo tribunal se remite a lo dictaminado por la Procuradora Fiscal. En dicho documento⁶⁰ la Procuradora cita la postura de la Corte que considera que “el objetivo de la autonomía es desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la postestad regulatoria del Legislativo, en la medida que ella se enmarque en las pautas que fijó el constituyente emanadas de la Constitución Nacional (Fallos: 326:1355)” y, tomando argumentos surgidos de la propia Procuración del Tesoro de la Nación, concuerda en que a las Universidades se “...las posiciona institucionalmente en un lugar que se halla exento del control del poder central...”.

VI – Algunas Conclusiones

La Argentina, a lo largo de los años, viene desarrollando una tarea muy importante en procura de lograr una administración basada en los principios de juridicidad y separación de poderes. Tan es así, que ha dictado una serie de normas que debemos tener en cuenta de manera primordial. Nos referimos, puntualmente a la Ley N° 24.759 – Convención Interamericana contra la Corrupción, y la Ley N° 26.097 – Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otras. Además, debemos tener en cuenta las siguientes Leyes: Nos. 25.246, 26.087, 26.119, 26.268 y 26.683 sobre esta materia, especialmente –en lo que nos atañe- sobre encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo.

El carácter y origen de algunas de estas normas (internacional) refuerza la primacía de los valores jurídicos en juego, el resguardo de la institucionalidad, y la necesidad de la existencia de controles adecuados.

Esto es así, por cuanto “... la corrupción –en cualquier tiempo y en todas sus expresiones- no fue ni es otra cosa que un abuso de poder, pues significa, en síntesis, adueñarse del principio de legalidad y de

⁵⁹ Fallo del 04 de septiembre de 2012.

⁶⁰ Suscripto por la Dra. Laura M. Monti el 15/12/2009.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL INTERNO ALGUNOS APUNTES PARA EL DEBATE

la prioridad del interés público, sustituyéndolos por el beneficio personal, de una clase o categorías de personas”⁶¹.

Por otro lado, podemos coincidir en que existen distintas causas para la corrupción⁶², que no necesariamente se vinculan con el actuar doloso de funcionarios y demás sujetos, sino también reconocemos otras cuestiones a considerar tales como: el desconocimiento de la existencia de normas; la oscuridad o ambigüedad de las normas; normas de validez dudosa; desprecio a la ley; entre otras.

Precisamente por ello es que nos preocupa esta temática, ya que se vincula el control interno - necesario, sin duda- con las Universidades Nacionales, instituciones que, como vimos, poseen características propias y diferenciadas. Esta particularidad, sin embargo, no ha sido reconocida de modo explícito en toda la legislación que le resultan aplicables, lo cual no trae pocos problemas interpretativos y de aplicación.

En otros términos: no se trata de asumir una postura pétrea sobre las Universidades o sobre el control interno que no permita que se dialogue sobre ellos. Por el contrario, propiciamos el diálogo con todos los actores sociales, a partir del reconocimiento del estado de situación actual. En este aspecto este trabajo se ha propuesto contribuir a situar el debate que aun permanece latente en distintos ámbitos.

Cuando hablamos de autonomía universitaria y control interno, en definitiva, tenemos que ser conscientes de que no se trata de hacer explícitos compartimentos estancos, separados y opuestos, sino, por el contrario, de preguntarnos y conocer sobre las relaciones y tensiones que subyacen en los mismos, y procurar brindar aportes para superar falsas dicotomías y apostar a resignificar, a dotar de nuevos sentidos, la juridicidad en el ámbito universitario.

En definitiva, se trata de articular estos conceptos, pues hacen al carácter republicano de gobierno, para lo cual es necesario imaginar, coordinar, consensuar con los distintos actores (y fundamentalmente entre las Universidades y el órgano rector del sistema de control interno) la realización de sistemas de control que:

- sean respetuosos de la autonomía de las Universidades Nacionales;
- que, a la vez, permita que el control sea integral;
- que se adecue a las realidades institucionales de las distintas Casas de Estudios;
- que fije pautas y criterios comunes en aras del interés público comprometido y la juridicidad de todos los actos que se realizan en las Universidades; y
- que promueva la responsabilidad de los funcionarios intervinientes.

Por eso, y tomando prestadas palabras a una autora que hemos citado: “nuestra propuesta es reconstruir *el sutil encanto de las autonomías*, sobre la base de la *integración* de los poderes institucionales, los poderes públicos-sociales, los poderes políticos y los poderes económicos en un marco de negociación, consenso y construcción de capacidades institucionales para el mejoramiento de la cultura universitaria”⁶³.

Tanto la autonomía universitaria como el control interno son conceptos que se anudan en la responsabilidad y, ésta, se construye ineludiblemente de manera colectiva, resignificando y dotando de nuevos sentidos a los conceptos e instituciones con los que operamos.

Porque con ello, no sólo re-construiremos el Estado y lo público, sino también y fundamentalmente, la ciudadanía y, a partir de ella, a nosotros mismos.

⁶¹ GARCÍA PULLÉS, Fernando. “Defensa institucional contra la corrupción. Herramientas para su eficacia. El proceso de clase. Necesidad de una regulación urgente”. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. II, III y IV Jornadas Rosarinas de Derecho Administrativo “Dr. Antonio Pedro Chede”. Año XXXII – 381. Buenos Aires. Argentina. 2010. Pág. 188.

⁶² Diversos autores se han expresado en este sentido. Un autor que ha condensado algunos de estos aspectos es MAIRAL, Héctor A. “Las raíces legales de la corrupción. O de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla”. Ediciones RAP. Buenos Aires. Argentina. 2007.

⁶³ MOLLIS, Marcela. “El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada”. Pensamiento Universitario. Año 4, Nº 4/5. Universidad de Buenos Aires. 1996. Pág. 113.