



Pennella, María Laura.
"La Autonomía de las Universidades Nacionales Argentinas y sus sistemas de control interno".
En las Fronteras del Derecho 4.3334 (2025).
DOI: 10.56754/2735-7236.2025.3334
ISSN: 2735-7236
Este trabajo se publica bajo licencia  4.0
Sección: Artículos
Fecha de recepción: 15-07-2025
Fecha de aceptación: 11-08-2025

La Autonomía de las Universidades Nacionales Argentinas y sus sistemas de control interno

The Autonomy of Argentine National Universities and their internal control systems

María Laura Pennella

Resumen

Este artículo, situado en el campo del Derecho Administrativo, analiza la injerencia del poder ejecutivo nacional en los sistemas de control interno de las universidades nacionales a partir del decreto núm. 1.344/2007, y las modificaciones introducidas por el decreto núm. 72/2018. Tales normas, al reglamentar la ley núm. 24.156, amplían su ámbito de aplicación a las universidades nacionales, lo que podría afectar el principio de autonomía y autarquía universitaria consagrado en el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

Se conceptualizó a la autonomía universitaria como cualidad y garantía constitucional que comprende cinco aspectos: normativo, de gobierno, académico, económico, de investigación y de ejecución de las actividades de extensión, con independencia del poder ejecutivo, pero no del legislativo y judicial.

La investigación fue de enfoque dogmático jurídico y sociológico con

análisis del marco normativo, sentencias, dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación y resoluciones emitidas por distintos agentes que integran el sistema universitario nacional. Como conclusión se verificó que la subsistencia del decreto núm. 72/2018 constituye una injerencia en la autonomía universitaria y la inclusión de estas instituciones como entes comprendidos en el artículo 8° de la ley núm. 24.156 constituyó un exceso reglamentario contrario al principio de autonomía y autarquía universitaria.

Palabras clave: Autonomía universitaria, Auditores internos, Sindicatura General de la Nación, Sistema de control interno

Abstract

This article, situated within the field of Administrative Law, analyzes the interference of the national executive power in the internal control systems of national universities based on Decree No. 1,344/2007 and the modifications introduced by Decree No. 72/2018. Such regulations, by

implementing Law No. 24,156, expand its scope of application to national universities, which could affect the principle of university autonomy and self-governance enshrined in section 19 of Article 75 of the National Constitution.

University autonomy was conceptualized as a constitutional quality and guarantee that encompasses five dimensions: regulatory, governance, academic, economic, research, and the execution of outreach activities, independent from the executive power, though not from the legislative and judicial branches.

The research adopted a legal-dogmatic and sociological approach, with an analysis of the regulatory framework, judicial rulings, opinions of the National Treasury Attorney's Office, and resolutions issued by various agents within the national university system.

In conclusion, it was verified that the persistence of Decree No. 72/2018 constitutes interference in university autonomy, and the inclusion of these institutions as entities covered by Article 8 of Law No. 24,156 amounted to a regulatory excess contrary to the principle of university autonomy and self-governance.

Keywords: University autonomy, Internal auditors, General Audit Office of the Nation, Internal control system

1. Introducción

La autonomía de las universidades es un concepto que se encuentra en constante cambio, ya que es deconstruido y resignificado diariamente a partir de las modificaciones que experimenta el contexto no solo temporal, sino también económico, político y social, de aquella comunidad en la que las instituciones universitarias se desenvuelven y, a su vez, que ellas integran (Bianchi, 2005, págs. 1-3; Marsiske Schulte, 2004; Cardinaux, Kutnowsky, & Scioscioli, 2009, págs. 1-30).

Debido a ello, la autonomía universitaria fue definida desde la perspectiva de diferentes disciplinas con la finalidad de delimitar sus características centrales y, a partir de estas, brindar un concepto que la distinga.

Debe apreciarse la autonomía como un término propio de Latinoamérica, ya que es el resultado de luchas y conquistas sociales originadas por las problemáticas y demandas que le son propias a la región. Por tal motivo, se la percibe como un proceso o fenómeno cultural en el que:

“El modelo originario con proyecciones mundiales se incorpora sufriendo adaptaciones, ajustes y movimientos propios en nuestro continente, forma parte de la sociedad y cultura, desarrollando una historia propia con modalidades y capacidades particulares (...) unifica al Estado y a la universidad, compartiendo un fin superior: la educación de la sociedad” (Olvera García, Piña Libien, & Mercado Maldonado, 2009, págs. 301-321)

Este trabajo parte de entender la autonomía universitaria como cualidad y garantía constitucional de las universidades nacionales que comprende los siguientes aspectos: normativo, de gobierno, académico, económico, de investigación y de ejecución de las actividades de extensión universitaria. Ellos se ejercen con independencia del Poder Ejecutivo, pero no de los poderes Legislativo y Judicial (Gil Domínguez, 1997, págs. 1-5).

Específicamente, el propósito de este artículo es analizar la problemática a nivel normativo que padecen las universidades nacionales en Argentina respecto al funcionamiento y estructuración de sus sistemas de control interno.

Se analizará la discrepancia normativa originada por el decreto N° 72/2018, en el que se dispone como atribución del Síndico General de la Nación designar los auditores internos de los entes y jurisdicciones comprendidos en el artículo 8° de la Ley de Administración Financiera. El decreto reglamentario núm. 1.344/2007 incluye entre esos entes a las universidades nacionales.

Las universidades nacionales designan a sus auditores internos a través de sus órganos de gobierno y se abstienen de aplicar el decreto núm. 72/2018, así como el decreto núm. 1.344/2007, al que modifica y el que reglamenta la ley núm. 24.156, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAF). Ambos decretos se mantienen en vigencia, por lo que integran el ordenamiento jurídico y su aplicación puede ser requerida.

En ese sentido, la reglamentación implica una injerencia por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en las universidades nacionales, ya que el Síndico General de la Nación es designado por el Presidente de la Nación. Esto puede implicar una posible estrategia intervencionista bajo el criterio de mayor eficiencia y, con ello, una conculcación de la autonomía universitaria consagrada constitucionalmente desde la reforma de la Constitución realizada en 1994.

Por otra parte, el decreto núm. 1.344/2007 ya antes del decreto núm. 72/2018 ampliaba el conjunto de sujetos alcanzados por el artículo 8° LAF al incorporar a las universidades nacionales entre los organismos que integran el sector público nacional en su carácter de “organismos descentralizados”. Dicha disposición se opone al estatus adquirido por las universidades como entes autónomos a partir de la reforma constitucional de 1994, oportunidad en la que se incorporó en el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional (CN) el principio de autonomía universitaria.

En este texto, se exponen los resultados obtenidos hasta el mes de octubre del año 2024.

2. Marco teórico

En este apartado se presentan las teorías y conceptos relevantes que fueron utilizados para delimitar y analizar el marco normativo aplicable y para estudiar cómo incide en la dinámica del sistema universitario

nacional argentino. Esto permitió alcanzar los objetivos propuestos en la investigación que se desarrolló en el período 2020-2021 y que fueron ampliados hasta el mes de octubre del año 2024.

Con la finalidad de organizar la presentación de dichos contenidos, en primer lugar, se definirá el concepto de autonomía universitaria; en segundo lugar, se definirá la potestad reglamentaria de las universidades nacionales.

2.1. Autonomía universitaria

En el sistema jurídico argentino, la autonomía universitaria adquirió raigambre constitucional mediante su incorporación expresa en el artículo 75, inciso 19, CN al momento de efectuarse la reforma constitucional de 1994.

En ese sentido, cabe mencionar que antes de la reforma citada se debatía en la doctrina el carácter autónomo o autárquico de estas instituciones, lo que dio origen a diversas posturas sobre la cuestión (Campolieti, 2021, pág. 61). Asimismo, la caracterización jurisprudencial de la naturaleza jurídica de las universidades nacionales osciló en los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), los que se inclinaron por caracterizarlas como entes autárquicos.

Esta circunstancia se reflejó en la técnica de redacción empleada por el constituyente en 1994, ya que de manera simultánea introdujo los términos y autarquía, lo que generó diferentes interpretaciones en la doctrina y la jurisprudencia. Anticipamos que, para nosotros, el primer término comprende al segundo, pues la diferencia es de grado (Campolieti, 2021, pág. 65). En ese sentido, el constituyente se refirió expresamente a la autarquía a fin de garantizar la responsabilidad del Estado por su financiamiento, lo que expresamente fue incorporado en el texto de la ley núm. 26.206.

A partir de dicha situación, tanto la doctrina como la jurisprudencia

intentaron definir el alcance del principio de autonomía y autarquía universitaria (Ivanega, 2010, págs. 145-176).

En lo que refiere a la doctrina constitucional, “ha intentado explicar la naturaleza bifronte de las universidades, asignando la autonomía a las facetas técnica, científica y política, pero reservando el concepto de autarquía para el plano económico-financiero” (Campolieti, 2021, pág. 71). En particular, se indica que la universidad, desde la reforma de 1994, adquirió una “especial fisonomía” por conferirle una “naturaleza dual: autonomía académica e institucional y autarquía económica – financiera” (Molina 2014, pág. 80). Esta situación generó que subsistieran los debates referidos a su naturaleza jurídica, ya que mientras un sector de la doctrina consideraba a las universidades como autárquicas, otro sostenía que la autonomía era el concepto jurídicamente preciso (Molina 2014, pág. 80).

En la segunda postura indicada se encuentra Bianchi (2005), quien indica la existencia de grados de autonomía: en el primer grado se encuentran las provincias que, como Estados originarios, conservan el poder no delegado al gobierno federal y dictan sus propias constituciones; el segundo grado corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; el tercer grado corresponde a los municipios, los que carecen de un poder judicial propio; y en el cuarto grado se encuentran las universidades, que carecen de los atributos de los entes citados.

Sobre este aspecto, Molina (2014, pág. 81) indica que la autonomía académica e institucional regulada por la ley núm. 24.521 trasciende la visión estrictamente pedagógica y política. Esto la aproxima a la noción jurídica de autonomía al reconocerle plena facultad de autoorganización y consecuentemente la potestad amplia de dictar normas de organización institucional y reglamentar libremente aspectos académicos, de investigación y de extensión. De esta manera, para la autora citada, la autonomía universitaria es equivalente a su autoorganización, autogobierno, autoadministración y autorregulación condicionada al cumplimiento de sus fines académicos. A partir de tal interpretación, mediante la autoorganización,

las universidades disponen de su propio estatuto, el que debe ajustarse a las pautas mínimas establecidas por la LES, y solo puede ser observado por el Ministerio de Educación o autoridad ministerial competente a través de la consideración del órgano judicial. Con el autogobierno, la comunidad universitaria tiene la competencia de designar a sus autoridades sin injerencia del poder ejecutivo. A través de la autorregulación, las universidades ejercen la potestad reglamentaria en materia institucional, académica, administrativa y electoral, la que es competencia exclusiva de la universidad y excluyente del órgano ejecutivo nacional. Por último, la autoadministración implica que “tiene amplias facultades de administrar sus recursos asignados por el Presupuesto Nacional, generar y explotar recursos propios sin control de mérito y legitimidad del PEN” (Molina 2014, pág. 82). Por estas razones la autonomía universitaria es considerada una “garantía constitucional, porque su actuación institucional y académica autónoma está resguardada de la injerencia del PEN” (Molina 2014, pág. 82).

En ese sentido se comparten las palabras de Gelli (2018, pág. 247), quien afirma que la autonomía y autarquía universitaria tienen jerarquía constitucional y, en consecuencia, los órganos del Estado deben respetarlas y garantizarlas. Asimismo, señala que la competencia de las universidades nacionales para dictar sus propios estatutos y determinar su estructura, organización, funcionamiento, así como su potestad para autogobernarse mediante la elección de sus autoridades, están exentas de la injerencia del órgano ejecutivo; sin embargo, no quedan excluidas de la potestad reglamentaria del Congreso, dentro de los límites impuestos por el artículo 26 de la Constitución Nacional, y del eventual control judicial:

“no las convierte (...) en un poder soberano dentro del Estado. La finalidad de dicha 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 jurisdiccional” (Gelli, 2018, pág. 247).

Sin embargo, si bien el Congreso se encuentra facultado para delimitar el alcance del concepto de autonomía universitaria, dicha reglamentación no podrá desvirtuarla, ya que, de lo contrario, violaría el principio de razonabilidad contenido en el artículo 26 de la Constitución Nacional.

En ese sentido y conforme a la previsión constitucional, la ley núm. 24.521 considera a las universidades como entes autónomos y les reconoce amplias atribuciones: potestad disciplinaria, potestad de gestión y dirección gubernativa y potestad reglamentaria. Esta última implica la facultad “de dictar normas generales y abstractas en forma exclusiva y excluyente, es un aspecto que define a la universidad como ente autónomo en sentido jurídico en tanto importa el ejercicio de la facultad de autorregulación y autoorganización” (Molina 2014, pág. 84). De esta manera, “las universidades son autónomas porque ejercen poder reglamentario, tal es el caso de los estatutos universitarios” (Balbín, 2007, págs. 664-672). En el caso de las universidades nacionales, su poder reglamentario deriva del mandato constitucional y no de una delegación de uno de los órganos del poder. Como dicha creación es por el constituyente, el poder reglamentario que ejercen es exclusivo y excluyente del poder ejecutivo, por lo que este no podrá inmiscuirse, y queda limitado a los principios de especialidad y participación (Balbín, 2011, págs. 138-211).

En ejercicio de dicha potestad reglamentaria, las universidades dictan y reforman sus estatutos. Ellos se deben comunicar al Ministerio de Cultura y Educación o autoridad ministerial competente a fin de que analice su adecuación a las pautas dispuestas en la ley de educación superior. De no ser así, puede observarlo dentro del plazo previsto. Sobre esta situación, Molina expresa:

“la potestad reglamentaria de las casas de Altos Estudios tiene

una fisionomía particular que no se presenta en relación con los demás entes públicos. Es una potestad que deriva de su naturaleza autónoma y de los fines que persigue. Es la manifestación de autorregularse y autoorganizarse” (2014, pág. 85).

En cuanto a la autarquía, un sector de la doctrina indica que tiene un objetivo económico-financiero conforme surge del artículo 59 LES. Este constituye un “resabio de la interpretación anterior a la reforma constitucional y significó el triunfo de la postura intermedia sobre la consagración expresa de la autonomía universitaria expuesta en el seno de la Convención Constituyente de 1994” (Molina 2014, pág. 85). En consecuencia, a partir de las dos posturas existentes sobre la autonomía, una negatoria que consideraba a las universidades como entes autárquicos y otra que reclamaba su reconocimiento en sentido amplio, surge una postura intermedia “como alternativa conciliatoria” (Molina 2014, pág. 85). Como consecuencia, se suprimió el control administrativo ordinario y extraordinario del Poder Ejecutivo Nacional, es decir, se eliminó la posibilidad de revisión de los actos de las autoridades universitarias por vía del recurso de alzada y la procedencia de la intervención administrativa que caracterizan el control de tutela.

Sobre la primera supresión mencionada, el artículo 32 LES dispone que, ante las resoluciones definitivas de una institución universitaria cuya impugnación se pretenda con fundamento en la interpretación de las leyes nacionales, estatutos y otras normas internas, únicamente podrá interponerse un recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde se radique la sede principal de la institución.

En cuanto a la segunda, el artículo 30 LES limita la posibilidad de intervención de las universidades nacionales al disponer que estas solo pueden ser intervenidas por disposición del Congreso o, en caso de su receso y con sujeción a su posterior aprobación, por el Poder Ejecutivo

Nacional por un plazo no mayor a seis meses y por alguna de las tres causales allí previstas: “a) Conflicto insoluble del o de la institución que haga imposible su normal funcionamiento; b) Grave alteración del orden público; c) Manifiesto incumplimiento de la presente ley”. Además, en este artículo el legislador dispone que la intervención, si bien afectará la autonomía de la universidad, no puede interferir con su arista académica: “La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica”.

Sin embargo, otro sector de la doctrina se aparta de aquel criterio de la naturaleza dual y considera que la reforma constitucional “ha producido profundas transformaciones en la organización estatal que en algunas cuestiones han desbordado las categorías jurídicas que desde antiguo fueron utilizadas por la doctrina; basta mencionar el debate en torno a la posición institucional del Ministerio Público” (Lorenzutti, 2019, pág. 10). En ese sentido, Cassese expresa que la existencia de autoridades independientes desafía los principios que vertebran el ordenamiento jurídico, como el de unidad de acción, ya que no todos los organismos públicos reconducen a una persona jurídica, sino que por fuera del aparato personificado se encuentran en el ordenamiento otros órganos que constituyen a la República (2003, pág. 40). Esto genera que se intente vincular a estos órganos independientes como parte del aparato ejecutivo como vía residual de aquello que no integra el órgano legislativo o judicial. En concordancia, Lorenzutti indica que:

“la garantía de las libertades individuales exige hoy la distribución del poder del Estado en al menos tres funciones, los clásicos tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, sin embargo no requiere ello de la existencia de sí y sólo sí la tradicional tríada exclusivamente, sino que admite también la distribución de las funciones aparte de los tres poderes en otros órganos ajenos a ellos, sea bajo la categorización de “extrapoderes” o de autoridades independientes o de alguno otra en similar línea; y aunque

pueda tal idea parezca pueda afectar el accionar del Estado, preciso es reconocer que se deriva de la decisión del constituyente y en todo caso obliga no a negarla sino a procurar un actuar con la mayor coordinación entre sus distintas autoridades” (Lorenzutti, 2019, págs. 13-14).

Asimismo, el mencionado autor disiente en caracterizar a las universidades como organismos descentralizados de la Administración Pública, debido a que tal calificación queda desprovista de valor si luego se aclara que, a pesar de ello, no son organismos a cargo del poder ejecutivo.

En síntesis, la reforma constitucional de 1994, si bien incorpora la alusión a la autonomía y autarquía universitaria en el artículo 75 inciso 19 CN, lo que generó cambios en los pronunciamientos de la CSJN y en la interpretación de la doctrina, no precisa el alcance de aquellos conceptos jurídicos indeterminados. Como consecuencia, se mantuvo un espacio de incertidumbre propicio para el surgimiento de múltiples posturas interpretativas.

En particular, se identifican dos posturas a partir de la reforma de 1994: una más restrictiva, que caracteriza a las universidades nacionales como entes descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional en sus aspectos económicos y financieros, pero diferentes de los demás organismos descentralizados de la Administración Pública, ya que no se aplica sobre estas el control de tutela y la posibilidad de intervención; y otra más amplia, que caracteriza a las universidades nacionales como entes autónomos ajenos a la Administración Pública desde la reforma de 1994. Esta distinción no resulta superflua, ya que de la delimitación del alcance de los términos “autonomía y autarquía” contenidos en la fórmula del artículo 75, inciso 19, CN dependerá la interpretación del conjunto de normas aplicables al sistema de control interno de las universidades nacionales.

2.1.1. Alcance según la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La CSJN tuvo la oportunidad de expedirse en reiteradas oportunidades sobre el alcance del principio de autonomía universitaria. En particular, en este apartado se sintetizan los principales pronunciamientos dictados con posterioridad a la reforma constitucional de 1994.

En sus inicios, el máximo tribunal adoptó una pauta interpretativa de carácter restringido sobre el concepto de autonomía universitaria. Esto se observa en la causa “Monges, Analía M. c/ U.B.A. –resol. 2314/95–”, sentencia 26 de noviembre de 1996 (Fallos, 319:3148), en la que la CSJN, por mayoría de cinco miembros sobre el total de nueve, reconoce amplias atribuciones al legislador al sancionar las leyes de organización de base de la educación que garanticen la autonomía y autarquía universitaria. En este aspecto, el tribunal reconoció que las universidades con posterioridad a la reforma de 1994 poseen autonomía reconocida en el texto constitucional y la distinguió de su situación previa en la que estaba limitada por la delegación efectuada por el Congreso en ejercicio de las atribuciones conferidas por el anterior artículo 67 inciso 16 CN. Sin embargo, la CSJN indicó que el Congreso podía delegar “el ejercicio de su competencia para fijar planes de admisión que garanticen la capacidad de los aspirantes” en aquellas facultades de las universidades que cuenten con una determinada cantidad de alumnas/os. Asimismo, al analizar la razonabilidad de dicha disposición contenida en el artículo 50 de la LES, según la redacción en aquel momento vigente, indicó que “no desconoce sino que afirma la autonomía de las universidades ya que el Congreso lo atribuyó a órganos integrantes de aquellas” (considerando núm. 24 del voto mayoritario).

Diferente análisis e interpretación se observa en los votos disidentes. Entre aquellos, se indica que, con la reforma de 1994 a la CN, existe una definitiva asignación de competencias en favor de las universidades y no una simple delegación discrecional y transitoria para el órgano delegante (considerando núm. 10 del voto del Dr. Fayt; núm. 10 del voto del Dr. Be-

lluscio y núm. 9 del voto del Dr. Bossert). Esto ocasionó una modificación de la dinámica previa, en la que el Congreso delegaba en las universidades la potestad de regular sus estatutos, por lo que el artículo 50 LES “ha pretendido establecer una delegación inconstitucional en favor de un órgano dependiente de las universidades, lo cual excede las competencias del poder legislativo” (considerando núm. 12 del voto del Dr. Fayt; N° 10 del voto del Dr. Belluscio; núm. 28 del voto del Dr. Petracchi y núm. 10 del voto del Dr. Bossert).

Con posterioridad, en el caso “Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/ Universidad de Lujan” (27/5/1999) la CSJN, con cita al fallo “Monges” y con remisión de lo expresado en el fallo “Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad Nacional del Sur” (27/5/1999), se inclinó nuevamente en favor de la potestad reglamentaria del legislador y concluyó que la facultad de las universidades para dictar sus propios estatutos y normas internas

“no supone en modo alguno que pueda desorbitarse esa competencia del ámbito interno que le es propio, hasta el extremo de configurarla como una facultad tan absoluta que venga a constituir un obstáculo insuperable al ejercicio de las potestades que confiere la Constitución al Congreso para crear, organizar y modificar las estructuras básicas universitarias en la manera en que estime más adecuada a la buena gestión de la enseñanza superior (...) por amplia que sea la autonomía consagrada por la reciente 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, equiparándola a la situación de las provincias” (considerandos 16° y 18° del voto mayoritario).

Además, en este precedente la CSJN analizó el alcance de la autarquía en materia económica-financiera de las universidades y negó la posibilidad

de que una Universidad Nacional en su Estatuto introdujera modificaciones al régimen dispuesto por la ley núm. 24.156, ya que el artículo 59 LES indica su aplicación (considerando N° 30 del voto mayoritario):

“frente a los claros términos de la ley núm. 24.156, a la que remite el art. 59 de la Ley de Educación Superior, resulta ilegítimo que la universidad pretenda, a través de la norma estatutaria, sustraerse a la aplicación de dicho régimen legal –al que obligatoriamente debe someterse– limitando su sujeción aun aspecto parcial de aquél como es la verificación posterior de la realidad del gasto. Máxime si se tiene en cuenta que la Ley de Educación Superior le impone no sólo prever explícitamente en sus estatutos “pautas de administración económico-financiera”(art. 34), sino también conformarse a lo claramente establecido en el art. 59, que además de lo dispuesto en su primer párrafo, prescribe la aplicación del régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, así como lo relativo a los alcances de las responsabilidades de los rectores y miembros del consejo superior de las instituciones –respecto de su administración– en los términos de los arts. 130 y 131 de la ley 24.156 (Confr. considerando 21 del fallo citado)” (considerando núm. 30, del voto mayoritario).

El alcance de la aplicación de la ley núm. 24.156 por la remisión del artículo 59 LES fue precisado con el mismo alcance en los considerandos números 19, 20 y 21 del voto mayoritario del caso “Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad Nacional del Sur” citado previamente.

En sintonía, en el fallo “Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional” (27/5/1999), por mayoría la CSJN definió los términos autonomía y autarquía (considerandos números 13 y 14) e indicó que estos no pueden interpretarse en términos absolutos que la deslignen de la

atribución que tiene el Congreso para disponer los lineamientos mínimos en educación:

“La facultad de las universidades de elaborar sus estatutos y demás normas de funcionamiento interno, no supone en modo alguno que pueda desorbitarse esa competencia del ámbito interno que le es propio, hasta el extremo de configurarla como una facultad tan absoluta que venga a constituir un obstáculo insuperable al ejercicio de las potestades que confiere la Constitución al Congreso para crear, organizar y modificar las estructuras básicas universitarias en la manera que estime más adecuada a la buena gestión de la enseñanza superior” (considerando núm. 19 del voto de la mayoría).

De esta manera, la CSJN establece que la autonomía consagrada en la CN no aparta a las universidades del ordenamiento jurídico al que se encuentran engarzadas, ya que no resultan un poder institucional equiparable a las provincias (considerando núm. 20). Asimismo, la CSJN indica que el objetivo de la reforma fue desvincular a la universidad de la dependencia del PEN, pero no de la potestad regulatoria del legislativo (considerando núm. 21). Dicha potestad debe ejercerse para determinar los caracteres de la institución, pero sin olvidar la protección que los constituyentes quisieron otorgarle a su autonomía (considerando núm. 22).

Tiempo después, la CSJN analizó la naturaleza jurídica de las universidades nacionales como entes públicos diferenciados de los organismos descentralizados de la Administración Pública y por lo tanto ajenas a las disposiciones de la ley núm. 19.983. Tal es el caso “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina” (24/4/2003): el Máximo Tribunal, con remisión a lo dictaminado por el Procurador General, se pronunció sobre la aplicación de la ley núm. 19.983 de resolución de conflictos pecuniarios interadministrativos a las universidades nacionales.

Sobre esta cuestión, indicó que dicha norma no resulta de aplicación a las universidades, debido a que la reforma constitucional de 1994 asignó la competencia en favor de estas instituciones y las constituyó como organismos independientes con personería jurídica propia y capacidad de autoorganización y decisión, cuyo fundamento fue desvincularlas de la injerencia del PEN. Esta situación las coloca como entes públicos diferenciados de los órganos que integran la Administración Pública centralizada sujetos al control jerárquico del PEN, así como de los entes que integran la Administración Pública descentralizada sujetos a su control tutelar. En ese sentido, la ley núm. 19.983 resulta de aplicación a conflictos pecuniarios suscitados entre dos órganos u organismos de ese tipo y dispone que dicha situación será resuelta por el Procurador del Tesoro de la Nación o del PEN. Por ello, su aplicación a las universidades nacionales implicaría una contradicción con la finalidad de la reforma de 1994 en la que se les reconoce su carácter autónomo:

“Del sistema normativo descrito, aparece manifiesto que, en la actualidad, las universidades nacionales, aun siendo entes públicos, no pueden ser asimiladas a los que se mencionan en la ley núm. 19.983, puesto que, más allá de que su art. 1° no efectúa distinción alguna, quedó demostrado que el régimen vigente sus trae en forma notoria del ámbito académico las intervenciones del Poder Ejecutivo en las actividades que les son propias, lo que incluye, naturalmente, su accionar de índole financiera, que puede dar lugar a reclamos pecuniarios y a decisiones finales en los términos del art. 32 ya citado. No obsta a esta inteligencia, la idea de la unidad patrimonial del Estado ni la circunstancia de que el Tesoro Nacional les proporcione el apoyo económico, puesto que de ello no cabe extraer una subordinación desnaturalizante de la voluntad legislativa antes expuesta, como la que se derivaría de afirmar que, por estar incluidas en la administración, deban

acatar órdenes y admitir la supervisión en aquellas decisiones que deben tomar libremente” (apartado IX del dictamen).

Esta interpretación se mantuvo en la resolución del caso “Universidad Nacional de La Matanza c/ EN-PEN” (12/8/2003), en el que la CSJN remite a lo resuelto en el fallo “Universidad Nacional de Mar del Plata”.

Sin embargo, a partir del cambio de su integración en el año 2004, la Corte adoptó una posición menos restrictiva de la autonomía universitaria y comenzó a orientar sus pronunciamientos con inclinación a un mayor reconocimiento de las atribuciones de las universidades (Campolieti, 2021, pág. 76; Palacio de Caeiro, 2008, pág. 849). En tal sentido se pronunció por la validez de disposiciones estatutarias observadas por el Ministerio de Educación por implicar, a su criterio, pautas apartadas de las disposiciones de la Ley de Educación Superior. Tal es el caso del fallo “Ministerio de Cultura y Educación de la Nación c/ Universidad Nacional de La Plata s/ inf. ley núm. 24.521 art. 34” (16/2/2016), en el que se analiza la adecuación de las pautas de integración de los órganos superiores de la universidad dispuestas en su Estatuto con los lineamientos contenidos en la LES. En este caso, la CSJN efectuó una interpretación “razonable y armónica de la ley” a fin de salvaguardar la potestad regulatoria de la universidad y asegurar el principio de autonomía universitaria (considerando núm. 7).

De esta manera, la jurisprudencia de la CSJN posterior a la reforma de 1994 en un principio interpretó el alcance de la autonomía universitaria en su sentido restrictivo, el que luego fue modificado hacia una interpretación más amplia y adecuada a la disposición constitucional.

No obstante, no se identificó que con posterioridad a las últimas modificaciones introducidas a la LES mediante la ley núm. 27.204 (B.O. 11/11/2015) se emitieran pronunciamientos que hayan analizado el alcance de la aplicación de las disposiciones de la ley núm. 24.156 a las universidades en materia de control interno a partir de la incorporación del artículo 59 bis. Dicha disposición establece como organismo de control

externo de las universidades nacionales a la Auditoría General de la Nación, a la vez que se determina que las propias instituciones determinarán sus mecanismos de auditoría interna.

2.1.2. Alcance según la Procuración del Tesoro de la Nación

La Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), como máximo organismo de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo Nacional y funcionarios de alta jerarquía en la Administración Pública Nacional creado por ley núm. 24.667 (B.O. 25/07/1996), ha emitido diferentes dictámenes en los que se ha pronunciado respecto de la naturaleza jurídica de las universidades nacionales al delimitar el alcance de su autonomía. En este apartado se expondrán las diferentes interpretaciones de la PTN que orientaron la postura adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional, así como de los órganos y organismos que integran la Administración Pública. En particular, en este apartado se precisarán aquellos previos al dictado del decreto núm. 72/2018, mientras que los posteriores serán abordados en el apartado 4 c).

En primer lugar, antes de la reforma de 1994, la PTN se inclinó por considerar a las universidades como entidades autárquicas. Tal interpretación se observa en el dictamen núm. 203:102 (18/11/1992) en el que, a partir de un recorrido histórico de las legislaciones y decretos que regularon el funcionamiento de las universidades nacionales, se expresó que, desde la sanción de la ley núm. 1.577, el carácter autárquico de las universidades no experimentó modificaciones. En consecuencia, concluye que estas instituciones se encuentran sujetas a los organismos de control a falta de disposición legal en sentido contrario:

“desde la sanción de la Ley núm. 1577 (‘Ley Avellaneda’) hasta la actualidad. Y aunque pueda destacarse distintos matices u intensidad según el contexto político imperante, la titulada “autonomía universitaria” no descalificó el carácter autárquico de

la Universidad como entidad de Derecho Público integrante del Estado. Por lo tanto, han resultado susceptibles de fiscalización por organismos de control. Tal extremo es conclusión válida aún en momentos talen en que el sistema estableció la irrecurribilidad de sus autos ante el Poder Ejecutivo Nacional, ya que subsistió el contralor sobre la administración económico-financiera a ejercerse a través del Tribunal de Cuentas art. 5 del decreto-ley 10.775 del 15 de junio de 1956 y art. 117 y 109 de la ley núm. 17.245” (Procuración del Tesoro de la Nación, dictamen núm. 203:102 (18/11/1992), pág. 110).

De esta manera, reiteró la pauta contenida en los dictámenes números 106:117; 121:116; 127:135; 166:238 y 178:125 y seguida por la CSJN en el fallo “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN) s/ inconstitucionalidad de decreto del 12 de noviembre de 1991”, que caracterizó a las universidades nacionales como entidades autárquicas sujetas al control del Poder Ejecutivo por medio de la vía recursiva. Sostuvo que la expresión “autonomía universitaria” no debía ser interpretada en sentido técnico, ya que “las convertiría en entidades independientes desnaturando el régimen jurídico que les es propio” (Procuración del Tesoro de la Nación, dictamen núm. 203:102 (18/11/1992), pág. 116). Asimismo, entendió que esta era una autonomía imperfecta o virtual producto de una delegación legislativa que en cualquier momento podía retomarse. También entendió que la transferencia del ejercicio de competencias propias no eximía del control, situación que no variaba con la sanción de la ley núm. 24.156.

Luego de la reforma de 1994, la PTN en el dictamen núm. 224:187 (3/3/1998), al expedirse sobre las modificaciones en el texto constitucional, consideró a las universidades desde una perspectiva dual al distinguir y circunscribir los aspectos que escapan de su autonomía. En esta oportunidad, el órgano asesor interpretó que las universidades nacionales

adquirieron autonomía únicamente en el ámbito académico e institucional, mientras que en el ámbito administrativo y económico-financiero continuaban sujetas al control del Poder Ejecutivo Nacional al conservar su carácter autárquico. En cuanto a su autonomía, se citaron los precedentes “Monges” y “Estado Nacional c/ UBA” para reafirmar que dicho término pretende garantizar la independencia de las universidades respecto del Poder Ejecutivo Nacional en el plano académico.

Respecto de la autarquía de las universidades, expuso que las materias regladas en el artículo 58 y 59 LES, que imponen la obligación del Estado de asegurar el financiamiento de las universidades nacionales a la vez que estas ejercen su autarquía con aplicación de la LAF, “continúan estando ligadas a la Administración Central que ejerce sobre ellas el ‘control de tutela’ que les impide recurrir los actos dictados –en esa materia– por la Administración y tampoco cuestionarlos en sede judicial” (Procuración del Tesoro de la Nación, dictamen núm. 224:187 (3/3/1998), pág. 192). Asimismo, en este dictamen, la PTN señaló que, por su carácter autárquico, las universidades nacionales se encuentran comprendidas en el artículo 8° de la LAF, ya que determina su aplicación a los organismos descentralizados de la administración pública. También indicó que están sujetas a “la intervención de la Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno, en “los organismos descentralizados”, previsto en el artículo 98 de la LAF” (pág. 193).

Sin embargo, en el dictamen núm. 249:074 (27/04/2004), al analizar un anteproyecto de convenio marco de cooperación entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la propia PTN, esta cambió su criterio. El órgano asesor expresamente abandonó aquella interpretación dual en el punto 2 del apartado II debido al “nuevo status jurídico” de las universidades nacionales que las desplaza del control del poder ejecutivo. En esta oportunidad, la PTN concluyó que la ley núm. 19.983, que determina el procedimiento de resolución de conflictos interadministrativos, no resulta aplicable a las universidades en virtud de su autonomía y, en consecuencia,

no resulta viable que la PTN asuma el rol de mediador en los conflictos que puedan suscitarse entre “esas instituciones y organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional” (puntos a y b del apartado III). Para arribar a dicha conclusión señaló que, respecto de las universidades nacionales, no concurren los tres principios que fundamentan la aplicación del procedimiento especial dispuesto por la ley núm. 19.983: el principio de división de poderes del Estado, el principio de unicidad de la organización estatal y el principio de supremacía ínsito en la estructura jerárquica de la administración. Esto se debe a que estas instituciones no integran la administración pública, ya sea centralizada o descentralizada “en su forma genuina”, ni se constituyen como organismos a cargo o dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, como se detalla en el punto 3.3 del apartado III. Asimismo, expresó que no es posible utilizar como fundamento de aplicación de la ley núm. 19.983 el aporte económico que las universidades nacionales reciben del Tesoro Nacional, ya que “desvirtuaría el expreso propósito del legislador de mantener a las universidades fuera de la esfera del Poder Ejecutivo Nacional” (punto 3.4. del apartado III).

En síntesis, hasta el dictado del decreto núm. 72/2018, los pronunciamientos de la PTN respecto del alcance de la autonomía y autarquía sufrieron fluctuaciones, en particular a partir del dictamen núm. 249:074, en el que se amplía el alcance interpretativo del principio de “autonomía y autarquía universitaria” y se reconoce a estas instituciones como organismos que no dependen del Poder Ejecutivo Nacional ni integran la administración pública centralizada o descentralizada.

2.2. Potestad reglamentaria de las universidades nacionales

Las universidades nacionales, como entes autónomos, poseen una serie de atribuciones con fundamento constitucional, las que fueron delimitadas por el Congreso de la Nación a través de la LES según lo previsto por el artículo 75 inciso 19 CN.

Aquellas atribuciones, según Molina, pueden clasificarse según la naturaleza de la potestad ejercida por el órgano. De esta manera, la autora expresa que las universidades cuentan con una potestad disciplinaria, que es ejercida ante infracciones de la comunidad académica; una potestad de gestión y de dirección gubernativa, la que comprende el aspecto económico-financiero, la gestión administrativa, la gestión académica, la gestión científica y la gestión de extensión; y una potestad reglamentaria, la que “abarca la materia institucional, académica, científica y excepcionalmente en materia administrativa” (Molina 2013, pág. 36).

La potestad reglamentaria de estas instituciones, y la que resulta de interés para el objeto de este trabajo, es definida como la facultad de dictar normas generales y abstractas en “el ejercicio de la facultad de auto-regulación y auto-organización” (Molina 2013, pág. 36).

En cuanto al campo de reglamentación, fue identificado por la doctrina un conjunto de materias sujetas de manera exclusiva a la potestad reglamentaria universitaria y excluyente de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo Nacional. Sobre este aspecto, reiteramos la cita a Balbín compartida al inicio de este trabajo: “las universidades son autónomas porque ejercen poder reglamentario, tal es el caso de los estatutos universitarios, y sin sujeción respecto de las potestades normativas del ejecutivo” (2007, págs. 664-672).

En ejercicio de esta potestad reglamentaria, las universidades dictan sus propios estatutos y los reforman con sujeción a las pautas dispuestas por el Congreso de la Nación en la LES. Entre aquellos lineamientos se encuentra

la obligación de comunicar el estatuto emitido por los órganos universitarios competentes al Ministerio de Cultura y Educación o autoridad ministerial competente, la que únicamente podrá efectuar observaciones ante la Cámara Federal de Apelaciones (artículo 34 LES).

Por otra parte, las instituciones universitarias disponen de sus propias normas en diferentes materias: en materia electoral derivada de la facultad de auto-organización y auto-gobierno; en materia académica, científica y de extensión, ya que establecen sus propios reglamentos para la matriculación de estudiantes, otorgamiento de certificaciones, expedición de títulos, otorgamiento de becas e incentivos, regulación de pasantías e incluso en la adopción de políticas universitarias que contribuyan en el bienestar de su comunidad académica, como la disposición de protocolos de actuación ante posibles casos de violencia con motivo de género o el desarrollo de mecanismos de asistencia en materia de salud mental (Mancini, y otros, 2022)¹; en materia administrativa, ya que disponen de su propia estructura organizativa con distribución de funciones, delegación, designación, remoción de personal y régimen disciplinario; finalmente, en materia económica, financiera y de control, las universidades disponen de sus propios reglamentos para el resguardo de sus activos, confección de inventarios, planificación presupuestaria, reglamentación de los procedimientos de compras y contrataciones y de organización de sus mecanismos de control interno (Mancini, y otros, 2020)².

De esta manera, esta facultad de reglamentación es propia de las universidades y deriva del reconocimiento de su autonomía por el texto de la Constitución. Como consecuencia, tal potestad es independiente del

¹Esta circunstancia fue analizada en el Proyecto de Investigación “Desafíos de la autonomía universitaria en el marco de las políticas públicas nacionales (Informe D74)” desarrollado en la Universidad Nacional de La Matanza (Mancini, y otros, 2022).

²Dichas reglamentaciones fueron analizadas en el Proyecto de Investigación “Alcance y límites de la autonomía académica e institucional de las Universidades Nacionales (Informe D65)” desarrollado en la Universidad Nacional de La Matanza (Mancini, y otros, 2020).

reconocimiento que pueda otorgarle el Congreso de la Nación al sancionar la ley base de educación.

No resulta ocioso recordar que la ley sancionada en ejercicio del artículo 75, inciso 19, CN será de rango infraconstitucional, por lo que puede reglamentar el alcance del principio de autonomía universitaria, pero no desvirtuarlo. En ese sentido, “la norma constitucional es una garantía institucional que opera como un valladar para el legislador y el Poder Ejecutivo” (Molina 2013, pág. 38). Por otra parte, la especificidad de las materias regladas por las universidades vinculadas con su especialidad y fines particulares generan la configuración de un ámbito, en palabras de Molina, de “reserva universitaria” sobre el que el legislador no puede avanzar. El límite de su ejercicio deriva del propio texto constitucional y de las bases contenidas en la LES en tanto resulten compatibles con el principio de autonomía universitaria por imperio del principio de razonabilidad (artículo 28 CN).

3. Metodología

Delimitada la noción de autonomía universitaria y los conceptos y teorías jurídicas aplicables, se estudiará la designación de los auditores internos de las universidades nacionales argentinas por parte del Síndico General de la Nación.

En consecuencia, a partir de la concepción trialista del fenómeno jurídico aportada por Goldschmidt (1987) y el estudio del derecho como conocimiento o ciencia según Zaffore (2012), en primer lugar, se delimitará el marco normativo aplicable y se analizará la jerarquía de las normas comprendidas. En la sección denominada “Marco normativo” se analizará la existencia de una posible conculcación de normas de orden superior.

En segundo lugar, se identificará y analizará la respuesta generada por las instituciones involucradas a través de los pronunciamientos del Con-

sejo Interuniversitario Nacional (CIN), el inicio de procesos judiciales y las designaciones efectivamente realizadas tras la entrada en vigencia del decreto núm. 72/2018. En la sección denominada “Incidencia en la dinámica institucional” se examinará la incidencia de la norma en la dinámica institucional universitaria mediante la observación del comportamiento adoptado por las universidades.

En tercer lugar, en el apartado denominado “Reconfiguración del sistema de control interno de las Universidades Nacionales”, se observará y analizará la configuración del sistema de control interno de las universidades nacionales hasta octubre del año 2024 inclusive para identificar los actos y normas significativos emitidos por los actores sociales involucrados.

Finalmente, se analizarán los resultados obtenidos con el objetivo de arribar a una conclusión y reflexionar sobre la necesidad de reafirmar el principio de la autonomía universitaria y los posibles nuevos escenarios de tensión.

4. Resultados y discusiones

4.1. Marco Normativo

En este apartado se sintetiza la normativa aplicable al tema investigado a fin de delimitar el universo de normas que reglamentan la designación de los auditores internos en las universidades nacionales y facilitar su interpretación.

En primer lugar, se identificó que la facultad del Síndico General de la Nación de designar a estos auditores internos fue establecida por medio del decreto núm. 72/2018, que modificó su similar núm. 1.344/2007, el que reglamenta la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de control del Sector Público Nacional, la ley núm. 24.156 (LAF).

A partir de aquella observación, surgió como interrogante la posible existencia de un exceso por parte del Poder Ejecutivo Nacional en el ejercicio de sus facultades reglamentarias al desnaturalizar el espíritu de la ley. Esto se debe a que, si bien a través de esta se buscó disponer un sistema de control y supervisión del manejo de los recursos y finanzas de los organismos y sectores que conforman la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, así como de otros entes que reciben fondos del Tesoro Nacional y por ello integran el Sector Público Nacional, esto nunca podría ser interpretado en contraposición del principio de autonomía de las universidades nacionales consagrado expresamente en el texto constitucional desde la reforma de 1994.

Resulta pertinente recordar que, durante las sesiones realizadas por la convención constituyente, se expresó la intención de desvincular a las universidades nacionales del poder ejecutivo a fin de asegurar su libre funcionamiento.³

Por otra parte, la Ley de Educación Nacional núm. 26.206 (B.O. 28/12/2006), sancionada por el Congreso Nacional en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 75, inciso 19, CN, reconoce a la educación como un “bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” en su artículo 2°, y además la define como una prioridad nacional que “se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”, según se indica en su artículo 3°. Como consecuencia, se establece la responsabilidad, principal e indelegable, del Estado en todos sus niveles de proveer “una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y

equidad en el ejercicio de este derecho”, según establece su artículo 4°. Asimismo, se establece como obligación del Estado garantizar “el financiamiento del Sistema Educativo Nacional” según lo dispuesto por la propia ley, a la vez que dispone como mínimo de recursos asignados y transferidos aquel equivalente a un 6 % del Producto Bruto Interno (PBI), lo que se detalla en el artículo 9°. Esto se complementa con la limitación impuesta al Estado en el artículo 10, al imposibilitarlo de suscribir tratados internacionales de libre comercio que definan a “la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública”. En consonancia, el artículo 12 de dicha norma dispone que el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de forma concertada y concurrente son responsables por la “planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional”, a la vez que “Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado nacional crea y financia las Universidades Nacionales”.

En cuanto a la obligación del Estado Nacional de financiar a las universidades nacionales, el artículo 2° de la LES, en su párrafo primero, indica: “El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas”. Por otra parte, el artículo 59 de dicha norma indica que las universidades nacionales ejercerán aquella autarquía, es decir, administración de sus recursos, con aplicación de la LAF: “tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley núm. 24.156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional”. El artículo 59 enumera una serie de facultades reconocidas a las universidades “en ese marco”, como administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto (inciso a) y dictar normas sobre la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional, los que si provienen de contribuciones no podrán

³Sesión 3°, Reunión 24°, 4/8/1994, págs. 3155-3291 del Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente <https://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>

destinarse al financiamiento de gastos corrientes (inciso c).

Esta disposición se complementa con el artículo 59 bis introducido mediante la reforma dispuesta por la ley núm. 27.204 (B.O. 11/11/2015), en la que expresamente se establece que el control externo de las universidades públicas es una competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación. A la vez, las universidades tienen la obligación de establecer un mecanismo de auditoría interna para controlar el uso de los recursos con los que dispone la institución:

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

Como se observa, la LES en su artículo 59 de forma amplia remite a la aplicación de las disposiciones de la LAF, la que fue sancionada con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, entre las que se encuentran ambos sistemas de control del Sector Público Nacional: el externo, a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN), y el interno, a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Sin embargo, dispone luego en su artículo 59 bis una precisión al establecer que el control externo se encuentra a cargo de la AGN y el interno a cargo del mecanismo de auditoría interna que cada universidad establezca. Dicha aclaración se adecúa al principio de autonomía universitaria al reconocerle sobre aquel ámbito su potestad reglamentaria.

La LAF regula el sistema de control interno del Sector Público Nacional en sus artículos 96 a 115, en los que dispone como órgano de control

interno del Poder Ejecutivo Nacional a la SIGEN (artículo 96). Define a la SIGEN como entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera “dependiente del Presidente de la Nación” (artículo 97), cuyo activo se compone por los bienes que el Estado Nacional le asigne y los que por otra causa jurídica le sean transferidos o adquiera (artículo 99). Sobre su integración, en sus artículos 108 y 110 dispone que la SIGEN estará a cargo de un funcionario denominado síndico general de la nación, designado por el presidente de la nación, de quien dependerá directamente, y será asistido por tres síndicos generales adjuntos, que serán designados por el presidente de la nación a propuesta del síndico general. Su competencia se compone de, en primer lugar, el control interno de las jurisdicciones que integran el PEN, así como los organismos descentralizados, empresas y sociedad del Estado “que dependan del mismo”; en segundo lugar, el control de los respectivos métodos y procedimientos de trabajo, así como sus normas orientativas y estructura orgánica (artículo 98).

Si bien el sistema de control interno se rige por las normas dictadas por la SIGEN y se encuentra bajo la supervisión y coordinación de aquella, también se integra por cada una de las unidades de auditoría interna (UAI) que se creen en cada jurisdicción y entidades que dependan del PEN (artículo 100). Por su parte, cada UAI actuará bajo la coordinación técnica de la SIGEN, pero dependerá jerárquicamente de la autoridad superior de su respectivo organismo. Dicha autoridad será responsable de mantener un adecuado sistema de control interno, el “que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna” (artículo 101). Además, la LAF define a la auditoría interna y precisa el alcance de su control en su artículo 102, al conceptualizarla como un servicio dispuesto a toda la organización consistente en un examen *ex post* de sus actividades financieras y administrativas:

La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta ley, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna. Las funciones y actividades de los auditores internos deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

En cuanto al modelo de control diagramado por la SIGEN, según el artículo 103 LAF debe ser integral e integrado con inclusión de los aspectos “presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia”. Se enumeran en el artículo 104 de la norma las funciones de la SIGEN, entre las que se encuentran la facultad de dictar y aplicar normas de interno en coordinación con la AGN; emitir normas de auditoría interna y supervisar su aplicación por las UAI; vigilar el cumplimiento de las normas contables dispuestas por la Contaduría General de la Nación; realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión o investigaciones financieras o de otro tipo; establecer los requisitos de calidad técnica para el personal de las UAI; aprobar los planes de trabajo de la UAI, así como orientar y supervisar su ejecución y resultados; comprobar la aplicación de los “organismos controlados” de las observaciones y recomendaciones realizadas por las UAI; asesorar al PEN y a las autoridades de sus jurisdicciones ante su requerimiento en materia de control y auditoría; formular recomendaciones de manera directa a los sujetos alcanzados por su competencia a fin de “asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia”; poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que generaron o puedan generar un perjuicio fiscal significativo y mantener un registro central de auditores. Sin embargo, el artículo 115 de la LAF establece que

la SIGEN convendrá con las jurisdicciones y entidades alcanzadas por la ley la oportunidad y modalidades de puesta en práctica del sistema que la propia norma dispone.

En síntesis, de la ley núm. 26.206 y la ley núm. 24.521, sancionadas por el Congreso de la Nación en cumplimiento del artículo 75 inciso 19 CN, surge que es responsabilidad del Estado Nacional proveer a las universidades nacionales de la partida presupuestaria que les otorgue los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento a fin de asegurar el derecho a la educación como derecho humano y bien público. En consecuencia, las universidades nacionales presupuestariamente cuentan con una fuente de financiamiento integrada por aportes del Tesoro de la Nación recibidos de acuerdo con la asignación indicada en el Presupuesto Nacional. Por esta razón se incorporó expresamente el vocablo “autarquía” a continuación de la palabra “autonomía”. Sin embargo, el control para que se ejecuten de acuerdo con las normas que rigen la materia y los parámetros de eficacia, eficiencia y economía, no puede quedar librado a un órgano dependiente del PEN, ya que, de acuerdo con las funciones de control y supervisión que competen a la SIGEN, implicarían una injerencia en el desarrollo independiente de las universidades. En efecto, ellas tendrían que adecuar sus actividades de control interno a pautas dispuestas por un órgano distinto de aquel previsto expresamente por el artículo 59 bis de la LES. Esto generaría en materia de control una carga superior para las instituciones universitarias que para las jurisdicciones y entidades que sí se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 8° de la LAF. De esta manera, las universidades contarían con sus mecanismos de auditoría interna estructurados mediante UAI, el control externo encomendado a la AGN (artículo 59 bis LES) y el control que realizaría la SIGEN. Es decir, la SIGEN también realizaría un control externo debido a su dependencia directa del presidente de la nación. El control de la SIGEN sobre las UAI de las universidades nacionales distorsiona la naturaleza interna del control al tornarlo externo y demuestra la irrazonabilidad de ampliar el alcance

de las disposiciones de la LAF que realiza su decreto reglamentario núm. 1.344/2007. Esa distorsión se acrecentaría si resultara aplicable la modificación introducida por el decreto núm. 72/2018, al disponer que el síndico general de la nación designará a los auditores internos titulares de cada UAI.

Por otra parte, resulta preciso señalar que, si el fundamento de tal control es garantizar la transparencia y supervisión de los fondos públicos, dicha circunstancia quedaría cubierta por otros sistemas de información establecidos como canales de comunicación entre las instituciones y distintos órganos que integran la administración pública centralizada a cargo del PEN. Un caso particular es la información remitida mediante el Sistema de Transferencias de Recursos Educativos, SITRARED, el que es definido por el propio Anexo II Modulo Rendiciones Universidades Manual de Usuario como “una herramienta útil para la ejecución de los fondos que las Universidades reciben de Nación. Con él se podrá realizar un seguimiento de los fondos ejecutados, obtener información actualizada sobre los saldos y acceder a los estados por los que pasa una rendición” (Ministerio de Educación de la Nación Argentina, 2020, pág. 2, énfasis eliminado). No es ocioso considerar que cada órgano de la administración pública contará con su propia UAI coordinada y supervisada por la SIGEN, lo que garantizará el control interno dispuesto por la LAF sobre el Sector Público Nacional.

A dicha remisión de información se adiciona la adecuación de los sitios web de las instituciones universitarias a las pautas de transparencia en el acceso a la información pública dispuestas por la ley núm. 27.275 (B.O. 29/9/2016), ya que las universidades se encuentran expresamente mencionadas en la nómina de sujetos obligados contenida en su artículo 7°.

De esta manera, las universidades nacionales deben establecer sus propios sistemas de control interno de conformidad al artículo 59 bis LES en ejercicio de la potestad reglamentaria derivada de su carácter autónomo

y asegurada por la autarquía reconocida en su aspecto financiero como cualidad derivada de aquel; mientras que, el control externo quedará a cargo de la AGN como organismo de control expresamente mencionado y dotado de jerarquía constitucional en la reforma de 1994.

En cuanto a las pautas contenidas en la LAF, estas resultarán de aplicación por la remisión dispuesta en el artículo 59 LES en todo aquello que no se contradiga con el principio de autonomía universitaria, el que cuenta con jerarquía constitucional. Sobre este aspecto, compartimos el criterio expresado por el CIN y por el Dictamen PTN de los años 2004 y 2022: si bien el control de la SIGEN no les resulta de aplicación, esta circunstancia no impide que las universidades puedan, en ejercicio de su autonomía, celebrar convenios de colaboración que fortalezcan el vínculo entre las instituciones y contribuyan a fortalecer el control y transparencia en el uso de los fondos públicos. Este razonamiento se fundamenta en la reiterada jurisprudencia de la CSJN, en la que se dispone la interpretación armónica y no contradictoria de las cláusulas constitucionales y la declaración de inconstitucionalidad de una norma como último recurso ante una absoluta incompatibilidad entre disposiciones que no pueda ser salvada mediante la interpretación.

A continuación, se individualizarán las normas que regulan la autonomía universitaria. Entre estas, se identificó la ley núm. 24.521 (LES), sancionada en cumplimiento de la manda constitucional dispuesta por el inciso 19 del artículo 75 de la CN. Esta disposición establece como atribución del Congreso la sanción de una ley base de la educación superior que se adecue al principio de autonomía universitaria sin cercenarla. Dicha postura fue expresada por la CSJN en “Monges”.

La mencionada legislación en su artículo 59 reitera la autarquía financiera y económica, pero la condiciona al respeto de los parámetros dispuestos por la LAF, la que se perfila como el “marco” de su actuar.

En lo referido a la LAF, en su artículo 8 establece los órganos y entes que quedan sujetos a su ámbito de aplicación, sin efectuar una expresa

mención de las universidades nacionales. Sin embargo, su decreto reglamentario núm. 1.344/2007, al precisarlo dispone que “las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento”.

Con base en este criterio, antes de la reforma introducida por medio del decreto núm. 72/2018, el reglamento en su artículo 102 establecía que los auditores internos de las entidades comprendidas por la ley serían designados por la máxima autoridad ejecutiva de estos con previa opinión técnica no vinculante de la SIGEN. Es decir, la aplicación de la LAF a las universidades nacionales es por la remisión que el propio legislador dispuso en la LES. Como consecuencia, los funcionarios en cuestión han sido designados por los respectivos Rectores de cada institución. A partir de la entrada en vigencia del decreto núm. 72/2018, esta designación quedó a cargo del Síndico General de la Nación, quien asimismo puede remover al designado por no gozar de estabilidad en el cargo (artículo 2). Conforme a lo expuesto, normativamente el nombramiento y remoción del auditor interno de cada universidad quedó sujeto al criterio del Síndico General de la Nación.

Para finalizar, del análisis del mecanismo de designación del Síndico General dispuesto por la LAF en su artículo 108, se determinó que este se encuentra atribuido al poder ejecutivo. La ley dispone que el Presidente de la Nación es el encargado de efectuar el nombramiento de tal funcionario, quien tendrá permanencia bajo su dependencia con rango de secretario.

En conclusión, se identificó una posible injerencia del PEN en la autonomía universitaria a través del decreto núm. 72/2018 nacional por incluir a las universidades como sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación. Este confiere al Síndico General de la Nación, quien es designado por el PEN, la atribución de nombrar a los auditores internos de cada universidad.

4.2. Incidencia en la dinámica institucional

En este apartado se exponen las consecuencias del decreto en cuestión sobre la dinámica institucional del sistema universitario. En ese sentido, en primer lugar, se observa la respuesta generada por el CIN; en segundo lugar, se identifica y analiza la existencia de una causa judicial sobre el tema de este trabajo; por último, se analizan las designaciones de los auditores internos universitarios efectuadas a partir del dictado del decreto núm. 72/2018.

4.2.1. Respuesta del CIN

El decreto núm. 72/2018 representó una nueva arista del análisis del principio de autonomía universitaria. En ese sentido, el CIN, organismo que nuclea a las diferentes universidades nacionales, se pronunció al respecto por medio de la resolución CE núm. 1.284/18. En tal resolución, el decreto se calificó de inconstitucional por constituir una injerencia del Poder Ejecutivo que desnaturaliza el carácter interno del control, al transformarlo en uno de tipo externo. Asimismo, se afirmó la exclusión de las universidades del Sector Público Nacional debido a su carácter de autónomas y, en consecuencia, por no encontrarse comprendidas en la enumeración taxativa del anexo al artículo 2 del decreto núm. 93/2018, el que enumera los organismos que integran el Sector Público Nacional y no admite una interpretación extensiva. Por lo expuesto, se concluyó que la aplicación de la LAF a estas instituciones se debe a la remisión que realiza la LES en su artículo 59 y a que no integra el ámbito de aplicación subjetivo delimitado en su artículo 8.

4.2.2. Causa UNLaR c/EN-SIGEN

La causa judicial originada por la aplicación del decreto núm. 72/2018 es “UNLaR c/EN-SIGEN s/amparo ley 16.986”, tramitada ante el Juzgado Federal de La Rioja (Expediente 33.593/2018).⁴ Dicha causa fue iniciada por la Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR) quien, como parte actora, solicitó que fuera dejado sin efecto el acto emitido por el Síndico General de la Nación a través del que designaba a su auditor interno con fundamento en la competencia atribuida por el artículo núm. 102 del decreto núm. 1.344/2007 a partir de las modificaciones introducidas por el decreto núm. 72/2018:

Artículo 102. — Las Unidades de Auditoría Interna realizarán todos los exámenes de las actividades, procesos y resultados de la jurisdicción o entidad a la cual pertenezcan. La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad será responsable de que las Unidades de Auditoría Interna y sus integrantes se ajusten a sus actividades específicas en forma exclusiva. Cada Unidad de Auditoría Interna estará a cargo de un funcionario denominado Auditor Interno que será designado por Resolución del Síndico General de la Nación. El mismo deberá reunir el perfil técnico establecido por la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN, conforme los requisitos que surjan de la norma dictada al efecto, por dicho organismo. El Auditor Interno Titular no gozará de estabilidad en el cargo y podrá ser removido por Resolución del Síndico General de la Nación, independientemente de quien haya suscripto su designación. La permanencia en el cargo no podrá exceder el período máximo de CUATRO (4) años ininterrumpidos. En cada caso y por expreso pedido de la máxima

autoridad del organismo en cuestión, el Síndico General de la Nación podrá extender ese período a un máximo de OCHO (8) años ininterrumpidos, si las exigencias de continuidad en el quehacer de la auditoría así lo ameritan. Pasados DOS (2) años de dejado el cargo, el Auditor Interno Titular podrá ser designado nuevamente como titular de la Unidad de Auditoría Interna de que se trate.

A partir de la identificación y lectura de las actuaciones que integran el expediente, se observa que el fondo de la cuestión no fue analizado por el juez de primera instancia, quien consideró que su resolución implicaba un exceso del marco cognoscitivo admitido en la acción de amparo. Asimismo, expresó que la cuestión requería de un mayor debate y producción de prueba, por lo que requirió a la UNLaR que transitara la vía procesal pertinente.

De esta manera, no se obtuvo un pronunciamiento por parte del poder judicial que permitiera delinear una postura jurisprudencial. A pesar de esto, del análisis de los escritos presentados por ambas partes del juicio, se observó la construcción de dos posibles posturas sobre el tema, las que varían según la interpretación del marco normativo aplicable. La primera postura, aportada por la UNLaR, sostiene la inconstitucionalidad del decreto núm. 72/2018, mientras que la segunda postura, definida por la SIGEN, afirma su constitucionalidad.

Síntesis de las posturas esgrimidas en la causa La UNLaR en el año 2018 promovió una acción de amparo en los términos del artículo 43 CN y de la ley núm. 16.986 contra la SIGEN con el objeto de que el Poder Judicial anulara y dejara sin efecto “por adolecer del vicio de ilegalidad e inconstitucionalidad” la RESOL-2018-38APN-SIGEN- en la que el Síndico General de la Nación designó al auditor interno de la UNLaR (punto II-1 de la demanda, pág. 2). Como fundamento de aquella pretensión se ex-

⁴ Acceso público mediante búsqueda en Consulta Pública del Sistema de Consultas Web del Poder Judicial de La Nación.

presó que la designación de aquel funcionario dependiente del Rectorado (órgano de gobierno universitario) es una atribución propia y exclusiva de la universidad, la que se encuentra reconocida en el texto legal y en el estatutario y está “garantizado por la Constitución Nacional como expresión de la autonomía y autarquía que tiene” (punto II-1 de la demanda, pág. 2). Asimismo, solicitó el dictado de una medida cautelar de no innovar, a fin de que se ordenara a la SIGEN “que se abstenga de dictar acto o realizar conducta alguna que implique el ejercicio actual y futuro de la atribución autoasignada ilegalmente relacionada con la designación del (...) Auditor Interno de la Universidad Nacional de La Rioja” (punto II.2 de la demanda, pág. 2). Sobre este punto, se señaló que el funcionario designado por la SIGEN es el mismo designado previamente por la UNLaR mediante la Resolución R. N° 1338/17, de fecha 21 de diciembre, en ejercicio de las atribuciones conferidas en los artículos 132 y 134 del estatuto universitario, por lo que aquel se mantendría en funciones con independencia de la resolución emitida por la SIGEN. Por otra parte, como tercer punto del objeto de la demanda, solicitó la “invalidez, y en su caso la inconstitucionalidad, del decreto núm. 72/18, para el caso hipotético de que se interprete -del modo que lo hace la RESOL-2018-38APN-SIGEN- que de conformidad a los fundamentos expuestos corresponde al Síndico General de la Nación la designación de los auditores internos de las universidades nacionales, de conformidad a los argumentos que se expresan en este escrito”.

En cuanto a los antecedentes que se expresan en el punto III de la demanda, se remite al principio de autonomía y autarquía universitaria reconocido en el artículo 75, inciso 22, CN, así como a las pautas contenidas en la LES. Indica que, de acuerdo con tales normas, es atribución de las universidades definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones y elegir a sus autoridades con adecuación a las disposiciones estatutarias. En consecuencia “por ser autónomas ellas tienen en este ámbito un capó normativo de poder reglamentario exclusivo y excluyente del Poder Ejecutivo” (punto 4.1.2.1 de la demanda, pág. 9). En ese sentido, indica

que el estatuto de la UNLaR, aprobado por resolución AU. núm. 31/2016, de fecha 14 de diciembre, dispone que la unidad de auditoría interna de la universidad depende del Rectorado y la designación de su auditor interno es atribución del Rector (artículos 132 a 134 del Estatuto Académico de la UNLaR publicado por Resolución 2485-E/2017 del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación). Agrega que dicha circunstancia no fue observada por la autoridad ministerial competente de acuerdo al procedimiento previsto por el artículo 34 LES. Constató que, en caso de que sus disposiciones no se adecuen a la LES, “debió recurrir ante la Cámara Federal de Apelaciones de la Pcia. De Córdoba a fin de objetar o impugnar las normas que entienda no adecuadas a dicha ley” (punto 4.1.2.1 de la demanda, pág. 9).

Por otra parte, en el punto 4.1.2.3. de la demanda, se analiza la aplicación de las disposiciones de la LAF a las universidades nacionales con posterioridad a la reforma constitucional realizada en el año 1994. Sobre este punto, la UNLaR enfatiza la jerarquía constitucional adquirida por el principio de autonomía y autarquía universitaria desde aquel momento, así como la atribución otorgada al Congreso como órgano con competencia exclusiva para sancionar una ley de organización y de base de la educación que asegure al principio mencionado. En ese sentido, remite a los artículos 59 y 59 bis LES, los que regulan la aplicación de la LAF a las universidades. El artículo 59 LES establece que la autarquía económico-financiera de las universidades se ejercerá “dentro del régimen de la ley 24.156”, sin efectuar precisión alguna sobre el alcance de su aplicación. Sin embargo, el artículo 59 bis, incorporado por ley núm. 27.204 (B.O. 11/11/2015), reglamenta expresamente el sistema de control aplicable a las universidades (págs. 13 y 14):

Artículo 59 bis.—El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de

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

En consecuencia, la UNLaR destaca el reconocimiento que el legislador realiza a la atribución de las universidades de disponer sus propios sistemas de control interno y concluye que:

“las universidades nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley núm. 24.156. Pero con el deslinde que establece el artículo 59 bis incorporado en 2015, según el cual el control administrativo externo corresponde a la Auditoría General de la Nación y los mecanismos de auditoría interna a las universidades” (pág. 16).

Luego de analizar del marco normativo aplicable, examina el contenido de la resolución cuestionada y cuya nulidad se pretende en el punto 4.1.2.4 de la demanda. A partir de eso, identifica que la Resolución -2018-38-APN, al referirse a las universidades nacionales, las caracteriza como “organismos descentralizados” en cuyo carácter “se encuentran comprendidos en las disposiciones de la Ley” 24.156 y por el artículo 8 de su decreto reglamentario núm. 1.344/2007, así como en las modificaciones introducidas a su artículo 102 por el decreto núm. 72/2018.

Sobre aquella interpretación realizada por la SIGEN, la UNLaR expresa que la mención de las universidades como “organismos descentralizados” en el artículo 8° del decreto núm. 1344/2007 resulta errónea “cuanto la propia Constitución Nacional tienen reconocida expresamente su autonomía y autarquía” (punto 4.1.2.4 de la demanda, pág. 19). En consecuencia, se precisa que mediante aquel decreto no se modifican las disposiciones

de la LES, ya que, de lo contrario, “se estaría ampliando indebidamente el alcance y el ámbito de aplicación del referido decreto reglamentario” (punto 4.1.2.4 de la demanda, pág. 19). A partir de tales conclusiones, la UNLaR señala que las citadas normas reglamentarias, de ser interpretadas de manera armonizada con la LES y la CN, no entrarían en contradicción, ya que no alcanza su ámbito de aplicación a las universidades. En caso contrario, serían inconstitucionales (punto 4.1.2.4 de la demanda, página 20).

Por su parte, la SIGEN, al presentar en fecha 15 de mayo de 2018 el informe requerido por el artículo 4° de la ley núm. 26.854, decide “efectuar algunas consideraciones tendientes a aportar al expediente datos sobre el funcionamiento del sistema de control interno del Sector Público Nacional, impuesto por la ley núm. 24.156, a la que remite el artículo 59 de la ley núm. 24.521” (punto III del informe, pág. 2). En ese sentido, indica que no existen dudas sobre el carácter de “organismos descentralizados” de las universidades nacionales, ya que no existen elementos que permitan excluirlas del Sector Público Nacional definido en el artículo 8° LAF. Además, la SIGEN enumera las características básicas comunes en todos los entes estatales descentralizados e indica que las universidades no cuentan con diferencia que las excluya: personería jurídica propia, asignación legal de recursos asignados por presupuesto general, patrimonio estatal, facultad de autoadministración, creación por el estado y fin público. De esta manera, afirma que las universidades son organismos descentralizados que integran el sector público nacional sin que dicho carácter fuera modificado por la reforma constitucional del año 1994:

“ya que se ha definido la autarquía como la capacidad de administrarse a sí mismo y la autonomía como la facultad de dictarse sus propias normas dentro del marco normativo general dado por un ente superior, en este caso el Congreso de la Nación” (pág. 5).

En cuanto a la aplicación de las disposiciones de la LAF, indica que la propia LES remite a sus disposiciones sin efectuar aclaración alguna, por lo que no es posible argumentar que algunos de sus artículos o subsistemas no resulten aplicables: “se coligue que la Ley N° 24.156 se aplica in totum a las Universidades, es decir, en todos sus subsistemas, sin distinción” (punto III del informe, pág. 7). Este criterio, según la SIGEN, fue reforzado por el decreto núm. 1.344/2007 al efectuar mención expresa de las universidades como sujetos alcanzados, lo que resulta consistente con la remisión contenida en la LES y con la doctrina de la CSJN (“Ministerio de Cultura s/observación al Estatuto de la U.N.S. (art. 34, Ley 24.521)”, sentencia 27 de mayo de 1999, Fallos, 322:910). En aquella causa, la CSJN sostuvo que “resulta ilegítimo que la universidad pretenda, a través de la norma estatutaria, sustraerse a la aplicación del régimen legal descripto -al que obligatoriamente debe someterse- limitando su sujeción a un aspecto parcial de aquel” (punto III del informe, pág. 8). Asimismo, señala que aquella circunstancia no resultó modificada por la incorporación del artículo 59 bis a la LES, ya que no excluye del control interno a la SIGEN. Sustenta su conclusión en el origen público de los fondos que estas instituciones administran, los que requieren de un control necesario.

También indica que la UNLaR aceptó sin cuestionamientos la aplicación de las disposiciones reglamentarias en el funcionamiento de su sistema de control interno, ya que ha requerido que la SIGEN apruebe el perfil de auditor interno en los términos del artículo 102 del decreto núm. 1.344/2007.

Por otra parte, señala que el estatuto no contó con observación ministerial debido a que su aprobación fue anterior a la entrada en vigencia del decreto núm. 72/2018 y que el dictado de esta norma pretende dotar al auditor interno de mayor independencia de la autoridad para el logro de evaluaciones objetivas de sus acciones (punto III del informe, pág. 16).

Estos fundamentos son los mismos que luego expresa la SIGEN al emitir el informe requerido por el artículo 8° de la ley núm. 16.986, la que

reglamenta los procesos para tramitar una acción de amparo.

En cuanto a la resolución de la medida cautelar solicitada por la actora, esta fue concedida por el Juzgado Nacional de La Rioja en fecha 19/9/2018. El Juzgado consideró que la interpretación realizada por la SIGEN del marco normativo aplicable a la cuestión y la caracterización de las universidades como organismos descentralizados, resultaba contraria a normas de mayor jerarquía, por lo que consideró que existía una verosimilitud en el derecho invocado por la actora, así como peligro en la demora por el desplazamiento de facultades que la resolución de la SIGEN implicaba.

Sin embargo, ante la apelación de dicha resolución por la SIGEN, la medida cautelar fue revocada por la Sala A de la Cámara Federal de Córdoba en fecha 27/12/2018 con fundamento en la identidad de objeto entre la medida solicitada y el fondo de la causa. En ese sentido, se expresó que pronunciarse sobre el otorgamiento de la medida cautelar implicaría una anticipación del fallo de la causa, lo que contraría la garantía del debido proceso.

En cuanto a la resolución de la cuestión de fondo, al momento de resolverse la acción de amparo el día 26/8/2019, el Juzgado Federal de La Rioja hizo lugar al pedido de inadmisibilidad de la acción solicitada presentado por la SIGEN. En sus considerandos, expresó que no se verificaba en los hechos del caso una ilegitimidad manifiesta que habilitara la vía procesal elegida. En ese sentido, expresó que la ilegitimidad esgrimida por la actora requería de la interpretación de normas reglamentarias, por lo que no se configuraría una situación con derechos afectados por un acto de arbitrariedad manifiesta que requiera de urgente tutela (Considerando 2°). Asimismo, señaló que la determinación de la validez del acto impugnado requería de una mayor amplitud de debate y prueba, por lo que se excedía el marco de ese proceso excepcional.

Interpretación de los fundamentos de las partes Como anticipamos al inicio de este apartado, si bien no es posible extraer una postura jurisprudencial que permita identificar una pauta interpretativa emitida por un órgano judicial, es posible observar la disparidad interpretativa que existe entre los actores de la causa. En ese sentido, se observa que el mismo marco normativo adquiere distintos grados de interpretación y aplicación, según la naturaleza jurídica asignada a las universidades y la definición adoptada del principio de autonomía y autarquía universitaria. De esta manera, se extraen las siguientes dos posturas.

De acuerdo con la primera, son inconstitucionales el decreto núm. 72/2018 y la ampliación al ámbito de aplicación de la LAF contenida en el artículo 8° del decreto núm. 1.344/2007. Según esta postura, considerarlas incluidas entre los organismos enumerados en el artículo 8° LAF resulta contrario al principio de autonomía y autarquía universitaria expresamente reconocido en el artículo 75, inciso 19, CN. Las universidades, como entes autónomos, poseen un ámbito propio para el ejercicio de su potestad reglamentaria, el que se encuentra sujeto a la CN y las disposiciones de la LES, en cuanto resulten razonables. El artículo 59 bis de la LES prevé que las universidades determinan sus propios mecanismos internos de control, mientras que el control externo queda únicamente como atribución de la AGN. Esto implica pautas limitantes para la aplicación de la LAF, ya que no se condice con el principio de autonomía universitaria asignar el rol de órgano rector del sistema de control interno universitario a un organismo dependiente del PEN.

De acuerdo con la segunda postura, son constitucionales el decreto n° 72/2018 y la aclaración sobre el ámbito de aplicación de la LAF contenida en el artículo 8° del decreto núm. 1.344/2007, ya que las universidades son organismos descentralizados de administración pública, por lo que la totalidad de las disposiciones de la LAF resultan de aplicación sin necesidad de adecuación pública. La remisión que efectúa la LES a las disposiciones de la LAF no cuenta con limitaciones expresas, por la que los subsistemas

se aplican en su integridad y sin desagregados. En consecuencia, resulta aplicable el control realizado por la SIGEN como órgano rector del sistema de control interno del sector público nacional.

4.2.3. Acatamiento del decreto N° 72/2018

Una vez identificadas las normas aplicables y las causas judiciales suscitadas, se relevaron las designaciones efectuadas por el Síndico General de la Nación mediante la consulta al Listado de Auditores Internos⁵ a fin de identificar aquellas correspondientes a los auditores internos de las universidades nacionales.⁶ Para ello, se utilizó la herramienta “Filtrado rápido” y en el campo se colocó como palabra clave “universidad”, la que identificó a la Universidad de La Defensa Nacional, cuyo auditor fue designado mediante la Resolución SIGEN núm. 222/2020, y a la Universidad Nacional de Salta, cuyo auditor fue designado por Resolución SIGEN núm. 311/2019. Asimismo, con la finalidad de efectuar un cotejo manual y evitar posibles omisiones que genere el sistema al momento de procesar el filtrado, se efectuó una descarga del listado completo de auditores internos a cargo de cada una de las Unidades de Auditoría Interna que integran el Sistema de Control del Sector Público Nacional disponible en la citada página web, el que también incluía aquellos auditores responsables de las distintas UAI de cada una de las Universidades Nacionales. En el detalle del listado fue posible identificar en la primera columna las UAI de cada organismo u órgano sujeto a control, en la segunda el auditor

⁵ Disponible en <https://www.sigen.gob.ar/AuditoresWeb/>

⁶ La consulta al Listado de Auditores Internos se realizó en fecha 14 de junio de 2022, momento en el que se encontraban incluidas las resoluciones de designación de los auditores de las universidades nacionales. Sin embargo, al realizarse una consulta a fecha 14 de agosto de 2024 y efectuarse la descarga del reporte, se identificó que ya no es posible extraer dichos resultados. Este cambio se debe a las variaciones experimentadas desde el año 2023 en el vínculo entre la SIGEN y las UAI de las universidades nacionales y que se trata en el apartado 4 c), de este artículo.

designado, en la tercera la fecha de designación y en la cuarta el acto de designación (ya sea una resolución emitida por la SIGEN o una resolución emitida por un órgano de gobierno universitario). Obtenido dicho reporte, se identificaron entre las UAI aquellas correspondientes a las Universidades Nacionales y se confeccionó un cuadro de cuatro columnas con indicación de la Universidad Nacional, auditor a cargo de su UAI, fecha de designación y acto de designación, el que se encuentra incluido en el Anexo de este artículo.

En ese sentido, al observar el acto por el que se efectuó el nombramiento de cada auditor interno universitario a fecha 14 de junio de 2022, con posterioridad a la entrada en vigencia del decreto núm. 72/2018, se identificó que, en su mayoría, el acto resolutorio se emitió por un órgano de gobierno universitario, ya sea el Consejo Superior o el Rectorado. Entre las excepciones se identificaron las siguientes universidades: la Universidad de La Defensa Nacional⁷ (Resolución SIGEN núm. 222/2020) y la Universidad Nacional de Salta (Resolución SIGEN núm. 311/2019; resolución R. núm. 1.461/2019).

De esta manera, se aprecia que, de las 48 universidades que constaban en el Listado de Auditores Internos elaborado por la SIGEN, 46 auditores internos fueron designados por un órgano de gobierno universitario, mientras que únicamente dos fueron designados por resolución del Síndico General de la Nación⁸.

⁷Esta universidad creada por ley n° 27.045 (B.O. 15/12/14) presenta ciertas particularidades, ya que según indica su artículo 2° se rige para su constitución, organización y funcionamiento por el marco integral de la normativa vigente en materia de Educación Superior y Defensa Nacional, a la vez que funciona en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación conforme indica su artículo 4°.

⁸Es preciso señalar que únicamente se tuvo en cuenta la situación de las Universidades Nacionales que constaban en el listado citado. Conforme surge del informe elaborado por el Departamento de Información Universitaria a cargo de la Secretaría de Políticas Públicas dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, la cantidad total de Universidad Nacionales en el período 2021-2022 era de 57 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2021-2022_sistema_universitario_argentino_1.pdf

Por otra parte, se identificó que la Universidad Pedagógica Nacional, al momento de aprobar su nuevo estatuto por resolución A.U. núm. 1/2020, es decir, posterior al decreto núm. 72/2018, expresamente dispuso entre las atribuciones de su Rector la designación de este funcionario con previa aprobación del Consejo Superior, según se indica en el inciso i) del artículo 23. Asimismo, se dispone en su artículo 68 que la unidad de auditoría interna depende jerárquicamente del Rector “a fin de garantizar la transparencia en el uso de los bienes y recursos de conformidad a lo prescripto por el artículo 59 bis de la ley núm. 24.521”. Este estatuto no recibió observación alguna por parte del Ministerio de Educación Nacional en los términos del artículo 34 de la LES, sino que fue aprobado por RESOL-2020-629-APN-ME (B.O. 24/6/2020). La ausencia de observación ministerial por medio del procedimiento previsto por la LES, el que requiere acudir a instancia judicial de forma previa a su aprobación, presupone la conformidad del poder ejecutivo nacional. Caso contrario, implicaría desconocer las diferentes etapas regladas para la creación e inicio del funcionamiento de las universidades nacionales (Petracca Bouza, 2021, págs. 1-12).

4.3. Reconfiguración del sistema de control interno de las Universidades Nacionales

4.3.1. Panorama posterior a la entrada en vigencia del decreto núm. 72/2018

Con la entrada en vigencia del decreto núm. 72/2018, diferentes actores del sistema universitario y de la administración pública se pronunciaron sobre la constitucionalidad de sus disposiciones y su eventual aplicación. En dicho panorama, se identificaron pronunciamientos emitidos por diferentes órganos del CIN, así como dictámenes de la PTN que pretenden

limitar el panorama de incertidumbre sobre el sistema de control interno de las universidades nacionales.

Con posterioridad a la entrada en vigencia del decreto núm. 72/2018, el CIN, en su carácter de organismo público de coordinación, consulta y propuesta de políticas y estrategias de desarrollo universitario, que nuclea a las instituciones universitarias nacionales y a las provinciales reconocidas por la Nación, conforme dispone el artículo 1° de su estatuto⁹, emitió la resolución CE núm. 1284/2018 (20/2/2018). Mediante ella se remitió a los fundamentos contenidos en el dictamen jurídico previo y resolvió que las instituciones universitarias nacionales no se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación subjetivo del decreto núm. 72/2018 y del régimen al que remite. En ese sentido, el Comité Ejecutivo del CIN entendió que las universidades nacionales no integran el sector público nacional, ya que no son parte de la Administración Pública centralizada ni descentralizada. De esta manera se encuentran excluidas de la enumeración que con carácter taxativo realiza el artículo 8° de la ley núm. 24.156. Asimismo, el dictamen jurídico que integra la citada resolución como su anexo, expresa que las facultades que le son atribuidas al Síndico General de la Nación mediante el decreto analizado “constituirían una forma de injerencia del Ejecutivo en los asuntos de las universidades nacionales que atenta directamente contra la doctrina del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, desnaturalizando el control interno tornándolo en uno de tipo externo”.

Con posterioridad, el CIN dictó el acuerdo plenario núm. 1.154/2021 (14/12/2021), en el que recomendó a las universidades nacionales conformar su propio sistema de control interno que regule las estructuras orgánicas, instrumentos de control, reglamentos y manuales de procedimiento de auditoría interna en concordancia con el principio constitucional de autonomía universitaria, sus estatutos universitarios, la ley núm. 24.521 y

la ley núm. 24.156 a la que se remite. Recomendó a las universidades su adhesión al organismo de control constituido en el artículo 3°, denominado Órgano Coordinador de Control Interno de todas las Instituciones Universitarias Nacionales, dependiente del Comité Ejecutivo del CIN. Dicho órgano posee como función sistematizar las normas, criterios y pautas de control interno aplicables que fomenten un único sistema integral e integrado.

Con posterioridad, el 20 de junio de 2023, aquel órgano se constituyó mediante el acuerdo plenario núm. 1.192/2023 del CIN con la integración de dos representantes de las autoridades superiores, dos representantes de las auditorías internas y dos profesionales del derecho y se efectuó en simultáneo la designación de sus miembros.

Desde otra arista, la PTN el 28 de noviembre de 2022 emitió el dictamen núm. 323:407¹⁰, en el que entendió que “no resultan aplicables a las universidades nacionales las previsiones que, en materia de control interno, contienen los artículos 100 y concordantes de la LAF”. Sin embargo, indicó que dicha circunstancia no obsta a la posibilidad de que, en ejercicio de la autonomía y autarquía reconocida por la Constitución Nacional, ellas celebren acuerdos con la Sindicatura General de la Nación a fin de promover el fortalecimiento y mejora de los sistemas de control interno, ya que presupone la concurrencia de la voluntad de las autoridades universitarias. Este dictamen se originó a partir de una consulta realizada por la Gerencia de Control del Sector Social de la SIGEN sobre el encuadre normativo del ejercicio de control de la SIGEN en el ámbito de las universidades nacionales, y en particular, respecto de las disposiciones del decreto núm. 72/2018. Para su análisis el Procurador del Tesoro señaló que, por un lado, las universidades nacionales se apartaron, en su mayoría, de la aplicación de aquella norma y, por el otro, de la lectura del artículo 129 de la ley núm.

⁹Estatuto del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Texto ordenado por Acuerdo Plenario núm.1055/18. <https://www.cin.edu.ar/descargas/estatuto.pdf>

¹⁰Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación núm.323:407 (2022). <https://api.ptn.gob.ar/files/IF-2022-128362119-APN-PTN.PDF>

27.591 (B.O. 14/12/20), denominada Ley de Presupuesto Para el Ejercicio 2021. Respecto del primer punto, indicó los siguientes datos cuantitativos:

- “a. 47 universidades nacionales responderían (con salvedades) al sistema de control interno de la Ley N.º 24.156, y en la práctica sus Unidades de Auditoría Interna son coordinadas técnicamente por la SIGEN al igual que en el resto del Sector Público Nacional.
- b. 3 universidades nacionales se han autoexcluido formalmente del mencionado sistema de control interno (la UBA; la Universidad Nacional de Luján mediante Resolución HCS N.º 384/2017; la Universidad Nacional de las Artes mediante Resolución CS N.º 22/2019).
- c. 2 universidades nacionales, de reciente creación, se encuentran en los hechos informalmente autoexcluidas del sistema de control interno (Universidad Nacional de Rafaela y Universidad Nacional de San Antonio de Areco).
- d. 4 universidades nacionales no mantuvieron relación formal con la SIGEN ni se integraron al referido sistema de control interno desde su creación (Universidad Nacional Scalabrini Ortiz; Universidad Nacional Guillermo Brown; Universidad Nacional del Alto Uruguay; Universidad Nacional de los Comechingones)” (pág. 3).

En lo atinente a la designación de los 47 Auditores Internos de las universidades nacionales que responden al sistema de control interno, la situación sería la siguiente:

- “a. 1 auditor interno fue designado en el marco de lo establecido por el Decreto N° 72/18 (Universidad Nacional de Salta).
- b. 23 auditores internos fueron designados en forma previa a la entrada en vigencia del mencionado Decreto.

c. 23 auditores internos fueron nombrados por las propias autoridades universitarias, con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto N° 72/18” (pág. 4).

De esta manera, se observa que, según los datos recabados por la PTN, del total de 47 universidades nacionales que al momento de la emisión del dictamen reconocían la dirección de la SIGEN en sus sistemas de control interno, un 2 % contó designación externa de su Auditor Interno Titular; un 49 % mantuvo las designaciones previas a la entrada en vigencia del decreto núm. 72/2018 y un 49 % realizó con posterioridad nuevos nombramientos emanados de un órgano de gobierno universitario sin aplicación del decreto núm. 72/2018.¹¹

En cuanto al segundo punto, señaló que, al referirse el artículo 159 de la ley núm. 27.591 únicamente a la aplicación del control externo a cargo de la AGN a las universidades nacionales y sin mención del control a cargo de la SIGEN, se produjo una “modificación implícita o tácita parcial” de la LAF.

Sin embargo, destacó que no resulta violatorio de la autonomía y autarquía universitaria la celebración de convenios entre la SIGEN y las universidades. Agregó que esto se condice con lo previamente manifestado por el CIN en el Acuerdo Plenario núm. 533/2004, en el que expresó la conveniencia de celebrar convenios con la Sindicatura General de la Nación a fin de que “realice auditorías externas, con las modalidades que en cada caso estime pertinentes, y para diseñar sistemas de control para ser aplicados atendiendo a la naturaleza, funciones y organización de las Universidades Nacionales”. Asimismo, en dicho acuerdo se encomendó

¹¹En este caso, a diferencia de los datos indicados en subtítulo “Acatamiento del decreto N° 72/2018” del apartado 4 b), no se incluye en el análisis a la Universidad de la Defensa Nacional. Asimismo, la PTN además del análisis del mecanismo de designación de los Auditores Internos de cada Universidad, observa previamente el acatamiento de cada universidad pública nacional de la dirección de SIGEN en sus sistemas de control interno.

al Comité Ejecutivo del CIN la suscripción de un convenio con la Sindicatura General de la Nación destinado a facilitar la cooperación entre los agentes involucrados en el ámbito de sus competencias con adecuación al ordenamiento jurídico vigente y con la finalidad de adoptar las medidas necesarias para “garantizar la mayor transparencia y legalidad de las instituciones públicas”.

Como consecuencia, la Sindicatura General de la Nación, mediante la RESOL-2023-299-APN-SIGEN de 21/7/2023, consideró necesario adoptar las consideraciones de la PTN y disponer la modificación de la estructura de sus áreas competentes a fin de ajustar el ámbito de su control al criterio del dictamen jurídico. Para ello, dispuso que la Sindicatura Jurisdiccional de Educación y Universidades Nacionales ubicada dentro de la Subgerencia de control de empresas, INSSJP, educación y universidades nacionales, será la encargada de supervisar a aquellas universidades nacionales con convenio con la SIGEN.

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

Tales medidas implicaron modificaciones en las pautas de trabajo de las diferentes unidades de auditoría interna de las universidades nacionales por la aparente desvinculación con la supervisión que hasta el momento efectuaba la SIGEN en la aprobación de los Planes Anuales de Trabajo y en la supervisión en el cumplimiento de los proyectos y actividades previstos en estos. A partir de lo anterior, el CIN celebró un acuerdo marco con el Ministerio de Educación de la Nación, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y la SIGEN el 1° de noviembre de 2023. En este se expresa que el CIN recomendó a las universidades nacionales su adhesión al Sistema

de Control Interno integral e integrado de todo el sistema universitario nacional y que resultaría conveniente la celebración de convenios con la SIGEN debido a su experiencia y especialidad en la materia “con miras a garantizar el manejo transparente de los fondos que reciben las Universidades Nacionales por transferencia del Tesoro de la Nación, tanto para el control de la propia comunidad universitaria como de la sociedad en general”.

El convenio marco en cuestión, disponible para su consulta en el sitio web del CIN, cuenta con un plazo de duración de dos años con renovación automática por igual período ante la falta de expresión fehaciente en contrario (cláusula duodécima). En cuanto a su contenido, dispone que cada institución universitaria podrá suscribir un acuerdo específico mediante el cual que se adhiera a las cláusulas generales del convenio marco (cláusula segunda) y se comprometa a conformar y sostener una unidad de auditoría interna, en el caso de no contar con dicha área en su estructura orgánico-funcional (cláusula cuarta). Asimismo, se expresa que “La designación del/de la Auditor/a estará exclusivamente a cargo de la Universidad adherente de acuerdo con su marco estatutario” (cláusula quinta) y que la universidad que se adhiera se “compromete a arbitrar todos los medios a su alcance para aprobar –si no la tuviere conformada– una Estructura de su Unidad de Auditoría Interna y brindar a dicha Unidad la dotación y recursos necesarios acordes a su función” (cláusula sexta). En ese sentido, el acuerdo marco establece la facultad de las universidades de “consensuar la realización de auditorías (...) focalizadas en aspectos administrativo-financieros” (cláusula novena), así como la facultad de la SIGEN de prestar asesoramiento técnico (cláusula séptima) y el compromiso de las partes de prestarse mutua asistencia y cooperación (cláusula décima). Sin embargo, el convenio expresamente determina que “En todas las circunstancias o hechos que tengan lugar como consecuencia en la aplicación del presente Convenio Marco, las Partes mantendrán la autonomía de sus respectivas estructuras técnicas y administrativas”

(cláusula undécima).

Como consecuencia, diferentes universidades nacionales suscribieron acuerdos específicos con la SIGEN, el Ministerio de Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias.¹²

4.3.2. Panorama posterior a octubre 2024

En fecha 15 de octubre de 2024, la PTN se expidió nuevamente sobre la relación jurídica existente entre la SIGEN y las universidades nacionales en materia de control interno mediante su dictamen núm. 331:33. En esta oportunidad, la consulta fue realizada por el Síndico General para que el Procurador se expidiera “sobre el alcance de la aplicabilidad a las Universidades Nacionales del sistema de control interno que impone la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional núm. 24.156, sus normas reglamentarias y complementarias”.

Esta vez, la PTN se apartó del criterio interpretativo adoptado previamente en el dictamen 323:407 y consideró que la LAF y su reglamentación (el decreto núm. 1.344/07) resultan de aplicación a las universidades nacionales. Para concluir de tal forma, consideró que en materia de autarquía las universidades nacionales “continúan ligadas a la Administración Central que ejerce sobre ellos el ‘control de tutela’ (dictámenes 224:187, 227:229, 232:180, 239:062, entre otros)”. Asimismo, las caracteriza como entidades autárquicas comprendidas en el artículo 8° de la LAF:

“En suma, la doctrina de esta Procuración del Tesoro ha expresado que ... en cuanto entidades autárquicas, las Universidades Nacionales están sujetas al control previsto por la Ley N° 24.156

¹²A partir de la información publicada por distintas instituciones, a la fecha 29 de noviembre de 2023, se constató que 21 universidades nacionales suscribieron convenios específicos con la SIGEN <https://www.unq.edu.ar/noticias/la-unq-y-otras-20-universidades-firmaron-un-convenio-con-la-sigen/>

como que así expresamente lo prevén sus artículos 8° (en cuanto aplica el Sistema a la “Administración Nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados”), y 98 (que dispone la intervención de la Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno, en “los organismos descentralizados”) y, de forma más precisa, el artículo 59 de la ley 24.521...” (dictamen 224:187).

Asimismo, citó una serie de fallos de la CSJN, entre los que se encuentra “Ministerio de Cultura y Educación s/ observa estatuto de la U.N.S.”, en el que la CSJN considera aplicable la LAF, aunque no se pronuncia sobre la intervención de la SIGEN sobre el control interno de las universidades, sino sobre el modo de control de gastos según los parámetros de la LAF, y cuya fecha de resolución es anterior a las modificaciones introducidas en la LES en el año 2015, en el que se incorpora el artículo 59 bis. Por último, fundamenta su resolución en la necesidad de controlar el empleo de los fondos públicos y señala que la ética y transparencia constituyen principios generales reconocidos por normas de rango superior a las leyes.

Este dictamen generó repercusiones en el sistema universitario. En ese sentido, se identificó el inicio de acciones judiciales por parte de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) contra la SIGEN, en fecha 28 de octubre de 2024 y, en el marco del CIN, el dictado de la resolución CE N°1882/24, de fecha 29 de octubre.

La acción iniciada por la UBA tuvo como causa la notificación por parte de la SIGEN sobre el inicio de auditorías en la institución y dio origen al EXPEDIENTE: CAF 018584/2024.¹³ En el objeto de su demanda, la universidad solicitó por vía de la acción declarativa de certeza, que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 8° del decreto núm. 1.344/07 y la incompetencia de la SIGEN para ejercer el control interno de la universidad por resultar contrarios a la Constitución Nacional, en particular de los

¹³Acceso público a través del sistema web del Poder Judicial de la Nación.

artículos 75, inciso 19, y 99, inciso 2°, así como a la LES, la LAF, su propio Estatuto y la resolución CS. núm. 8237/13. En cuanto a los fundamentos, reafirmó el carácter autónomo de la universidad y señaló que el artículo 8° del decreto núm. 1.344/07 implicaba un exceso reglamentario del PEN contrario a la limitación dispuesta en el artículo 99 inciso 2° CN, ya que resultaba contrario al principio de autonomía universitaria de reconocimiento constitucional. Por otra parte, señaló que, desde la aprobación de la resolución CS. núm. 8237/13, en la que se instrumentó su propio sistema de control interno, no recibió cuestionamiento alguno por parte de la SIGEN, quien desde aquella fecha no realizó control alguno dentro de su ámbito.

En la resolución CE núm. 1882/24, el Comité Ejecutivo del CIN ratificó a la AGN como organismo legalmente competente para realizar auditoría en las universidades nacionales. Reafirmó el interés y predisposición de las universidades de trabajar conjuntamente con aquellos organismos que permitieran contribuir a la transparencia en el uso de los recursos públicos, con inclusión de la SIGEN, pero siempre “en el marco del respeto de la autonomía y autarquía que la Constitución Nacional garantiza al sistema y a cada universidad” (artículo 1°). Asimismo, adoptó el informe elaborado por un equipo jurídico sobre el Dictamen de la PTN de fecha 15/10/2024, el que se incorporó como Anexo. El informe indica que la interpretación de la PTN supera el análisis de aplicación del control de la SIGEN a las universidades nacionales debido a que en realidad analiza la naturaleza jurídica de las universidades. En consecuencia, reivindicó el carácter de entes autónomos de las universidades por oposición a su concepción como entes autárquicos y reafirmó que el control de las universidades de forma externa se encuentra únicamente a cargo de la AGN y que de manera interna depende de los mecanismos de auditoría que cada universidad disponga conforme al artículo 59 bis de la LES. Sin perjuicio de ello, reconoció los convenios previamente suscriptos con la SIGEN y expresó que continúan vigentes hasta que la SIGEN o las

propias universidades opten por dejarlos sin efecto en ejercicio de su autonomía. Finalmente, recomendó a las universidades abstenerse de iniciar actuaciones judiciales, cumplir con el artículo 59 bis de la LES y cumplir los estándares de transparencia activa previstos por la Ley de Acceso a la Información Pública.

4.4. Análisis de los resultados obtenidos

El principio de autonomía y autarquía universitaria incorporado expresamente en el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional ha generado una gran cantidad de producción normativa, doctrinaria y jurisprudencial tendiente a delimitar el alcance de su contenido. Entre aquellas se encuentran las normas emitidas por parte de los diferentes órganos de poder del Estado, así como de otros agentes involucrados, entre ellos el CIN.

En ese sentido, se identificó que el Congreso Nacional sancionó la ley núm. 26.206, Ley de Educación Nacional, y la núm. 24.521, Ley de Educación Superior. En esta última se reglamentó con un criterio genérico y amplió el sistema de control externo e interno de las universidades nacionales a través del artículo 59 bis incorporado por la ley núm. 27.204. Dicha ley dispuso que, en materia de control interno, sean las universidades nacionales las que arbitren y dispongan los mecanismos necesarios para su implementación.

Aquel artículo complementa la remisión contenida en el artículo 59 LES a la aplicación de las pautas dispuestas por la ley núm. 24.156, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. De esta manera, mediante el artículo 59, son aplicables a las universidades nacionales las disposiciones de la LAF en la medida que resulten compatibles con las pautas dispuestas por la Constitución Nacional, lo que se enfatizó con la aclaración contenida en el artículo 59 bis LES en materia de control interno. En consecuencia, las disposiciones

de la ley núm. 24.156 solo son aplicables a las universidades nacionales por la remisión contenida en la ley núm. 24.521 y no por estar alcanzadas en su ámbito subjetivo de aplicación, ya que estas no se encuentran comprendidas la numeración de su artículo 8°.

Sin embargo, se identificó que el decreto reglamentario de la ley núm. 24.156, el decreto núm. 1.344/2007, expande el universo de sujetos alcanzados por la norma, ya que al reglamentar su artículo 8° incluye a las universidades nacionales. Si bien la Constitución Nacional reconoce al órgano ejecutivo nacional la potestad de reglamentar las leyes para garantizar su ejecución en el artículo 99 inciso 2°, esta cuenta con un límite claro: no es posible que al ejercer tal facultad altere la finalidad o contenido de la ley reglamentada.

Conforme se desprende de los pronunciamientos judiciales dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y las citas que esta efectúa a las sesiones de la convención reformadora, la introducción al texto constitucional del principio de autonomía universitaria tuvo por objeto sustraer a las universidades nacionales de la injerencia del Poder Ejecutivo, pero no del Legislativo. De esta manera, se identificó un primer ejercicio excesivo por parte del Poder Ejecutivo de su potestad reglamentaria al expandir el ámbito subjetivo de la norma reglamentada a sujetos no comprendidos en el concepto de Sector Público Nacional a través del decreto núm. 1.344/2007.

Asimismo, se identificó que, con posterioridad, el Poder Ejecutivo introdujo modificaciones a dicha reglamentación mediante el dictado del decreto núm. 72/2018, el que desplaza la facultad reconocida a la máxima autoridad de las jurisdicciones y organismos alcanzados por la norma de designar a sus auditores internos y la coloca en cabeza del Síndico General de la Nación dependiente del Presidente de la Nación. Por consiguiente, se identificó un segundo ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo al desnaturalizar el carácter de control interno de las unidades de auditoría interna de las universidades nacionales y tor-

narlo en uno de tipo externo. Esto se debe a que el sistema de control interno de las universidades nacionales quedaría sujeto a la dirección de un funcionario designado por un organismo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, lo que implicaría una injerencia directa en su estructura y funcionamiento contraria al principio de autonomía universitaria. Por lo expuesto, existe una violación manifiesta a la disposición constitucional, lo que ocasiona que el artículo 2° del decreto núm. 72/2018 pueda considerarse inconstitucional.

Desde otra arista, se identificó que el citado reglamento se encuentra vigente y, por lo tanto, integra el ordenamiento jurídico aplicable, pero en la práctica la mayoría de las universidades nacionales estructuraron sus propios sistemas de control interno y designaron a sus propios auditores sin intervención directa de la Sindicatura General de la Nación. De esta manera, en la práctica institucional no hay una efectiva aplicación de esta norma, ya que las universidades reglamentaron sus sistemas de control interno con adecuación a las pautas de la LES y del artículo 75, inciso 19, CN. Sin embargo, el artículo 8° de la LAF continúa vigente, por lo que subsiste la posibilidad de que, ante un cambio en la política de gobierno, se pretenda su aplicación. Ante esta situación, el efectivo cumplimiento de la autarquía y autonomía universitaria, en especial en lo que respecta al control de sus actos y manejo de sus recursos, quedaría sujeto a los vaivenes políticos, pues no puede descartarse que la norma subsista e integre el ordenamiento jurídico. Por lo expuesto, si bien no es actual la injerencia producida a través de este decreto núm. 72/2018, el tema mantiene su relevancia, ya que las universidades continúan constituyéndose como terrenos disputados en el marco político y económico (2012, págs. 93-100; 2008, págs. 30-35)

Asimismo, a partir de la información recabada se identificaron diferentes interpretaciones de las mismas normas aplicables, las que dependen de la naturaleza jurídica que se les reconozca a las universidades nacionales.

Los resultados obtenidos en la investigación previa desarrollada en la

UNLaM (2020-2021) delimitaron adecuadamente, aunque de forma primigenia, el escenario de tensión que se encontraba en gestación. Sobre este aspecto se observa que el problema excede el dictado del decreto núm. 72/2018, ya que la cuestión de fondo a partir de la cual las demás de estructuran consiste en delimitar la naturaleza jurídica de las universidades nacionales.

En consonancia, se observa que la vaguedad y ambigüedad de los términos empleados por el constituyente y luego por el legislador contribuyeron a la proliferación de múltiples interpretaciones que impiden el logro de una adecuada protección de las universidades. En ese sentido, se observaron dos posturas. Una postura considera que las universidades son entes autónomos a partir de la reforma de 1994. La otra considera que la naturaleza de las universidades es dual, ya que su autonomía únicamente comprende al ámbito académico y las cuestiones que de aquel se deriven, por lo que subsiste su autarquía en aspectos económicos y financieros, de lo que se desprende su carácter como ente autárquico. Del análisis de los pronunciamientos de la PTN, del CIN, de la CSJN y de los escritos obrantes en el caso “UNLaR c/ EN-SIGEN”, se observó que la adopción de una u otra interpretación genera consecuencias en el régimen jurídico aplicable, por lo que su distinción no resulta ociosa.

Si se adopta la primera interpretación que define a las universidades como entes autónomos cuyo funcionamiento es independiente del PEN, aunque ajustado a la legislación y al control judicial, no resulta posible la aplicación de la LAF por la mención que el decreto núm. 1.344/2007 realiza al reglamentar su artículo 8°. Como consecuencia, no es aplicable el control de la SIGEN. Sin embargo, implica que las universidades aplicarán la LAF por la remisión que el legislador incorporó en el artículo 59 LES, pero con la aclaración contenida en su artículo 59 bis en materia de control: dispondrán sus propios mecanismos de auditoría interna según el artículo 59 bis LES y quedarán sujetas únicamente al control externo de la AGN sin que resulte de aplicación un control por parte de la SIGEN. Asimismo,

según esta postura, las universidades en ejercicio de su autonomía podrán optar por suscribir convenios que contribuyan al fortalecimiento de su transparencia y de sus sistemas de control interno a fin de asegurar la economía, eficacia y eficiencia de sus procesos y un adecuado control en el uso de los fondos públicos.

Sin embargo, si se aplica la segunda postura que define a las universidades con una naturaleza dual en la que su autonomía solo alcanza sus aspectos académicos, mientras que en términos de autarquía constituye un ente descentralizado sujeto a control, resulta válido condicionar sus aspectos económicos y financieros al control de un organismo dependiente del PEN, como la SIGEN, ya que este no resultaría externo. Como consecuencia, el decreto núm. 1.344/2007 resultaría aplicable y adecuado a las normas de jerarquía superior.

Por otra parte, se identificaron variaciones en la interpretación que la Procuración del Tesoro de la Nación hace sobre las normas aplicables en el tema. Si bien se observó un dictamen jurídico por parte de la Procuración del año 2022, en el que se concluyó que las pautas de la ley núm. 24.156 concernientes al rol de la SIGEN no resultan de aplicación a las universidades nacionales. En el año 2024 tal interpretación fue modificada en sentido contrario. Aunque estos dictámenes carecen de carácter normativo y no generan efectos jurídicos *per se* sobre terceros, son la pauta interpretativa que guía el accionar de los diferentes servicios jurídicos permanentes que funcionan en la Administración Pública. Dicha situación implica dejar a las universidades nacionales expuestas a los constantes vaivenes políticos que enfrenta nuestro sistema de gobierno en desmedro de la garantía contenida en el artículo 75, inciso 19, de la CN.

Por otra parte, no pudo identificarse un precedente judicial emanado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que marcara una pauta interpretativa sobre el sistema de control interno aplicable a las universidades nacionales. Por lo tanto, constituye una materia pendiente de revisión ante un caso concreto que resulte de su competencia en los términos del

artículo 116 CN. Sin embargo, se identificó la tramitación reciente del caso “UBA c/EN-SIGEN”, el que se encuentra pendiente de resolución.

Por otra parte, se identificaron diferentes resoluciones del Consejo Interuniversitario Nacional de las que se desprende la necesidad de consolidar un sistema de control interno aplicable a las universidades nacionales con ciertas pautas que garanticen la homogeneidad de los mecanismos adoptados por cada una de estas. Esto se observa en el acuerdo plenario núm. 1.154/2021 (14/12/2021), que crea el Órgano Coordinador de Control Interno de todas las Instituciones Universitarias Nacionales dependiente del Comité Ejecutivo del CIN. Su función consiste en sistematizar las normas, criterios y pautas de control interno aplicables que fomenten un único sistema integral e integrado.

En síntesis, el dictado del decreto núm. 72/2018 implicó un ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo en los términos del artículo 99, inciso 2°, de la CN, el que previamente se configuró en dictado del decreto núm. 1.344/2007, al que modifica.

5. Conclusión

En este trabajo se respondió afirmativamente el interrogante inicial: el dictado del decreto núm. 72/2018 implicó una injerencia por parte del Poder Ejecutivo Nacional en la autonomía de las universidades nacionales, derivada de un exceso reglamentario.

Asimismo, se identificó que el ejercicio inadecuado de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo también se encuentra presente con anterioridad al dictarse el decreto reglamentario de la LAF núm. 1.344/2007, el que incorpora a las universidades nacionales como sujetos comprendidos en el sector público nacional listado en el artículo 8° de la ley núm. 24.156.

La consagración normativa del principio de autonomía universitaria y su reconocimiento constitucional reafirman la necesidad de garantizar las

universidades como espacios inmunes a la injerencia del Poder Ejecutivo. Este es un continuo desafío que debe asumirse en especial en el marco del trigésimo aniversario de la reforma constitucional de 1994.

El análisis concluyó que hubo exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo al reglamentar la ley núm. 24.156, abarcar en el universo de sujetos comprendidos a las universidades nacionales y designar sus auditores internos. Esto demuestra que los intentos de intervención pueden gestarse de maneras más sutiles y sostenerse bajo la falacia de impedir el “autocontrol” o garantizar el uso eficaz, eficiente y económico de los recursos públicos.

Creemos que la efectiva vigencia del principio contenido en el inciso 19 del artículo 75 de nuestra Constitución Nacional requiere una labor constante de todos los actores sociales involucrados. Este compromiso incluye no solo una abstención del Poder Ejecutivo de interferir en el desarrollo de la vida institucional de las universidades, sino también un actuar positivo en la adopción de políticas públicas que promuevan dicha autonomía. También incluye un actuar comprometido de las propias autoridades universitarias, las que deben reglamentar sus propios sistemas de control interno. En ese sentido, se observó que mientras el compromiso del sistema universitario quedó evidenciado a partir de la suscripción de convenios de colaboración con la Sindicatura General de la Nación, la postura adoptada por los distintos órganos estatales se mantiene oscilante según los cambios de gobierno.

De esta manera, el nuevo desafío es partir del reconocimiento del vínculo entre las universidades nacionales y órganos estatales como relación necesaria que debe regularse bajo el principio de la autonomía universitaria. Solo en dicho marco será posible concebir a estas instituciones de educación superior como espacios de producción de conocimientos colectivos significativos en garantía de la educación superior como derecho humano y bien público, cuyo cumplimiento exige un compromiso de todos los sectores involucrados.

Por ello, proponemos estudiar la autonomía universitaria a partir de una nueva perspectiva: el vínculo necesario que existe entre las universidades, como entes autónomos, y los órganos de poder estatales, como garantes de los derechos humanos y de la juridicidad, y la posibilidad de que ambos actores lleguen a puntos de encuentro a fin de dar respuesta a las nuevas demandas sociales.

Bibliografía

- Balbín, C. F. (2007). *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: La Ley.
- Balbín, C. F. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. II). Buenos Aires: La Ley.
- Bianchi, A. (2005). La autonomía universitaria (A propósito de la revisión judicial de los concursos). *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 2005-C, 342-345.
- Campolieti. *Revista Jurídica De La Universidad De San Andrés*,(11), 61-82. Obtenido de <https://revistasdigitales.udesar.edu.ar/index.php/revistajuridica/es/article/view/56>
- Cardinaux, N., Kutnowsky, M., & Scioscioli, S. (2009). Alcance de la autonomía universitaria: entre la moderación y la intervención judicial. Hacia una periodización de la jurisprudencia de la Corte. *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 142(12), 1-30.
- Cassese, S. (2003). *La crisis del Estado*. Buenos Aires: LexisNexis Abeledo-Perrot.
- Fumero Vargas, P. (2012). Sobre la Autonomía Universitaria. *Revista de Ciencias Sociales*, IV(138), 93-100. Obtenido de <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/server/api/core/bitstreams/12b95a34-9c37-499f-8d36-054050585e01/content>
- Gelli, M. A. (2018). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada* (Vol. II). Buenos Aires: La Ley.
- Gil Domínguez, A. (1997). Autonomía universitaria: la evanescencia consumada. *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 1997-C, 143-149.
- Goldschmidt, W. (1987). *Introducción filosófica al derecho: la teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes* (6 ed.). Buenos Aires: Depalma.
- Ivanega, M. M. (2010). Control Judicial de las decisiones de las universidades. *Revista de Derecho Público*, 2, 145-175.
- Lorenzutti, J. I. (2019). Situación actual de la autonomía universitaria y perspectivas. *Centro de información jurídica*, 16. Obtenido de <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina/14868>
- Mancini, A. M., Bosco, G. O., Álvarez Rizzo, D. J., Aguirre, C. N., Turdó, K. S., Pennella, M. L., Romano, S. T. (2022). Desafíos de la autonomía universitaria en el marco de las políticas públicas nacionales (Informe D74). *Universidad Nacional de La Matanza*. Obtenido de <http://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/2317>
- Mancini, A. M., Bosco, G. O., Fernández, G. Á., Álvarez Rizzo, D. J., Aguirre, C. N., Turdó, K. S., López, A. M. (2020). Alcance y límites de la autonomía académica e institucional de las Universidades Nacionales (Informe D65). *Universidad Nacional de La Matanza*. Obtenido de <https://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/2289>
- Marsiske Schulte, R. (2004). Historia de la autonomía universitaria en América Latina. *Perfiles educativos*, 26. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982004000100008
- Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (24 de septiembre de 2020). *Universidad Nacional de General Sarmiento*. Obtenido de Módulo Rendiciones Universidades. Manual de Usuario. Anexo II (IF-2020-64283501-APN-DNPEIU#ME): <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2022/02/Anexo-II-Res.-600-2021.pdf>
- Molina, M. (2014). La autonomía institucional y académica de las uni-

versidades nacionales. Evolución conceptual en la legislación y jurisprudencia argentina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 5(13), 66-89. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-28722014000200005&script=sci_abstract

Molina, M. S. (2013). Los reglamentos emitidos por las universidades nacionales en el ordenamiento jurídico argentino. *Universidades*, 56, 32-59. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37331245005>

Olvera García, J., Piña Libien, H. R., & Mercado Maldonado, A. (2009). La universidad pública: autonomía y democracia. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 16(51), 301-321. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000300012

Ornelas Delgado, J. (2008). Reflexiones en torno a la autonomía universitaria. En CLACSO (Ed.), *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después* (págs. 30-35). CLACSO. Obtenido de <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/12196>

Palacio de Caeiro, S. B. (2008). Autonomía y autarquía universitaria en la interpretación constitucional. *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 2008-F, 849-863.

Petracca Bouza, M. D. (2021). El decreto 72/2018 y la autonomía universitaria. Potenciales conflictos y afectaciones al sistema de control interno. *Temas de Derecho Administrativo*, 53(2), 123-137.

Zaffore, J. (2012). *El derecho como conocimiento: Una teoría jurídico-política*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Normas citadas

Decreto 1344 de 2007 (2007, 5 de octubre). Poder ejecutivo nacional. Boletín oficial No 31.254. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=133006>

Decreto 72 de 2018 (2018, 24 de enero). Poder ejecutivo nacional. Boletín oficial No 33.798. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=306152>

Ley 24.156 de 1992 (1992, 29 de octubre). Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín oficial No 27.503. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=679B0F7BF21359FA8F78918BD8686F48?id=554>

Ley 24.521 de 1995 (1995, 7 de agosto). Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín oficial No 28.204. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=25394>

Ley 26.206 de 2006 (2006, 28 de diciembre). Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín oficial No 31062. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=123542>

Ley 27.204 de 2015 (2015, 11 de noviembre). Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín oficial No 33254. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=254825>

Ley 27275 de 2016 (2016, 29 de septiembre). Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín oficial No 33472. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265949>

Procuración del Tesoro de la Nación. Dictamen 203:102; 19 de noviembre de 1992. <https://api.ptn.gob.ar/files/203-102.PDF>

Procuración del Tesoro de la Nación. Dictamen 224:187; 3 de marzo de 1998. <https://api.ptn.gob.ar/files/224-187.PDF>

Procuración del Tesoro de la Nación. Dictamen 249:074; 27 de abril de 2004. <https://api.ptn.gob.ar/files/249-074.PDF>

Procuración del Tesoro de la Nación. Dictamen 323:407; 28 de noviembre de 2022. <https://api.ptn.gob.ar/files/IF-2022-128362119-APN-PTN.PDF>

Procuración del Tesoro de la Nación. Dictamen 331:33; 15 de octubre de 2024. <https://api.ptn.gob.ar/files/IF-2024-112489009-APN-PTN.PDF>

Resolución 222 de 2020 [Sindicatura General de la Nación]. Por la cual se designa al auditor interno de la Universidad Nacional la Defensa Nacional.

Resolución 311 de 2019 [Sindicatura General de la Nación]. Por la cual se designa al auditor interno de la Universidad Nacional de Salta.

Resolución 1284 de 2018 [Consejo Interuniversitario Nacional]. Por la cual se expide sobre la aplicación del decreto N°72/2018.

Sindicatura General de la Nación [SIGEN]. (s.f.). Listado de auditores internos. Argentina.gob.ar <http://www.sigen.gob.ar/AuditoresWeb/>

Agradecimientos

Este artículo sintetiza y actualiza los resultados obtenidos en el proyecto de investigación “Alcance y límites de la autonomía académica e institucional de las Universidades Nacionales”, Proyecto PROINCE 80020190400011LM desarrollado en la Universidad Nacional de La Matanza (2020-2021). Director Dr. Alejandro Mario Mancini, perteneciente al Departamento de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de La Matanza. Los resultados fueron presentados en las Segundas Jornadas de Investigación Estudiantiles “Derecho y Actualidad”, desarrolladas en la Universidad de La Frontera, Temuco, Chile, 2022.

Acerca de la autora

Abogada recibida en la Universidad Nacional de La Matanza. Docente universitaria en la Universidad Nacional de La Matanza en la asignatura Derecho Público y en el espacio de tutorías disciplinares del Departamento de Ciencias Económicas. Alumna en el Posgrado Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de La Matanza.

✉ mlpennella@unlam.edu.ar. ☎ 0009-0008-6153-3288

Anexo

Cuadro 1: Listado de Auditores Internos de las Universidades Nacionales extraído del registro obrante en Listado de auditores internos de la SIGEN en fecha 14 de junio de 2022

Universidad	Auditor/a	Fecha	Resolución
UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL - UDEDN	EUSEVI, Juan Martín	31/08/2020	Resolución SIGEN N°222/2020
UNIVERSIDAD NACIONAL ARTURO JUARETCHE - UNAJ	NASO, Juan José	25/08/2014	Resolución N°219/2014
UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA - UNDAV	IRUZUN, Leda Mabel	25/10/2019	Resolución CS N°509/2019
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CATALMARCA - UNCA	LARCHER, Ana María Del Valle	14/01/1994	Resolución N°13/1994
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHILECITO - UNDEC	CABANILLA, Raúl Eduardo	30/07/2013	Resolución N°289/2013
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA - UNC	BOSAZ, Liliana Patricia	26/12/2016	Resolución N°2446/2016
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO - UNC _u	BUSTOS, Silvia	31/07/2015	Resolución N°2518/2015
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RIOS - UAI-UNER	KAMLOFSKY, Juan Ramon	06/08/2021	Resolución N°433/2021
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE FORMOSA - UAI-UNaF	PUJOL, Marcelo Ariel	31/05/2016	Resolución N°560/2016
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO - UAI-UNGS	LUNAZZI, Eliana	14/10/2021	Consejo Superior 8052/2021
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE HURLINGHAM - UAI-UNAHUR	VELLÓN, Romina Viviana	13/05/2020	Resolución C.S. N°000028/2020

Cuadro 1: Listado de Auditores Internos de las Universidades Nacionales extraído del registro obrante en Listado de auditores internos de la SIGEN en fecha 14 de junio de 2022

Universidad	Auditor/a	Fecha	Resolución
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE JOSÉ CLEMENTE PAZ - UAI-UNJCP	MULLER, Gabriel Sebastián	10/12/2019	Resolución N°6/2019
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE JUJUY - UAI-UNJu	MANZUR, Carlos Eduardo	12/07/2017	Resolución C.S. N°166/2017
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA - UAI-UNLaM	RODRÍGUEZ, Beatriz	20/12/2013	Resolución N°667/2013
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA - UAI-UNLPAM	FOLMER, Javier Mauricio	28/12/2018	Resolución Rectoral N°583 /2018
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA AUSTRAL - UAI-UNPA	MACAGNO, Sergio Luis	21/10/2016	Resolución N°1053/2016
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA SAN JUAN BOSCO - UAIUNP	PADIN, Carlos Eduardo	22/09/2008	Resolución R/6 N°473/2008
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA - UAI-UNLP	MARCÓ, Marcelo Ernesto José	05/06/2014	Resolución N°517/2014
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA RIOJA - UAI-UNLaR	FLORES, Carola Beatriz	20/12/2021	RECTORAL N°013/2021
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANUS - UAI-UNLA	CARTOCIO, JORGE RAUL	20/08/2013	Resolución N°2449/2013
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOMAS DE ZAMORA - UAI-UNLZ	ÁLVAREZ SÁEZ, Marcelo Gabriel	29/02/2016	Resolución N°09/2016
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA - UAI-UNMDP	FERNÁNDEZ, Santiago Jorge	10/12/2021	Resolución Rectorado N°5347/2021
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES - UAI-UNM	FERNÁNDEZ, Walter Ariel	01/11/2016	Resolución N°2047/2016

Cuadro 1: Listado de Auditores Internos de las Universidades Nacionales extraído del registro obrante en Listado de auditores internos de la SIGEN en fecha 14 de junio de 2022

Universidad	Auditor/a	Fecha	Resolución
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO - UAI-UNM	PEKAREK, Alejandro Víctor	07/07/2021	RESOL-2021-83
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES - UAI-UNQ	OLMOS, Luis	12/03/2010	Resolución N°162/2010
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO CUARTO - UAI-UNRC	FUNES, Alejandro Daniel	09/06/2018	Resolución N°508/2008
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO NEGRO - UAI-UNRN	CORRADI, Juan Carlos	02/02/2015	Resolución Rectoral N°052/2019
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO - UAI-UNR	MACIEL, Federico Martín	09/12/2019	Resolución RECTORAL N°2671/2019
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA - UAI-UNAS	ECHAZÚ RUSSO, Fernando Ricardo	12/09/2019	RESOL-2019-311-APN-SIGEN; Resolución R N°1461/2019
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN - UAI-UNSJ	KESHISHIAN, Estela Edith	02/09/1994	Resolución N°1077/1994
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN LUIS - UAI-UNSL	MARTÍNEZ, José Heriberto	22/10/2013	Resolución N°1361/2013
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN - UAI-UNSM	FABRYKANT, Sergio Fernando	06/07/2017	Resolución N°910/2017
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO - UAI-UNSE	ABAD, María Gabriela	20/12/2016	Resolución N°1387/2016
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR - UAI-UNTDF	AST, Eduardo	18/12/2014	Resolución N°654/2014
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO - UAI-UNTREF	BUCCI, Carlos Antonio Nicolás	20/02/1998	Resolución N°50/1998

Cuadro 1: Listado de Auditores Internos de las Universidades Nacionales extraído del registro obrante en Listado de auditores internos de la SIGEN en fecha 14 de junio de 2022

Universidad	Auditor/a	Fecha	Resolución
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUCUMÁN - UAI-UNT	ALVILLOS, Adriana Isabel	01/06/2018	Resolución N°19/2018
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARÍA - UAI-UNVM	SOBRINO, Diego	06/10/2021	RES 295/2021
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MERCEDES - UAI-UNVMer	OLMOS, María Andrea	18/12/2019	Resolución RECTORAL N°1586/2019
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES - UAI-UNICEN	VILLAR, Hebe Haydée	23/03/2016	Resolución N°855/2015; Resolución N°221/2016
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CHACO AUSTRAL - UAI-UNCAus	PARRA, Paola Vanesa	26/03/2015	Resolución N°12/2015
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE - UAI-UNCOMA	REBOLLEDO, Oscar Eduardo	10/12/2008	Resolución N°346/2008
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL - UAI-UNL	GÁRATE, Ariel Silvio	04/03/2022	Resolución Rectoral N°751/2022
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE - UAI-UNNE	GODOY SOSA, Miriam Leticia	06/06/2019	Resolución Rectoral N°1789/2019
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NOROESTE DE LA PROV. DE BS. AS. - UAI-UNNOBA	GALLINARI, Deborat Ruth	02/03/2019	Resolución UNNOBA N°390/2019
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DEL OESTE - UAI-UNO	DIAS DA SILVA, Néstor Fabio	04/01/2018	Resolución N°2/2018
UAI-UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR - UAI-UNS	DUPRAT, Diego Arturo Jaime	03/05/2018	Resolución N°388/2018
UAI-UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL - UNIPE	DEFELIPPE, Oscar Eduardo	04/04/2018	Resolución C.S. N°11/2018 y Resolución R. N°210/2018

Cuadro 1: Listado de Auditores Internos de las Universidades Nacionales extraído del registro obrante en Listado de auditores internos de la SIGEN en fecha 14 de junio de 2022

Universidad	Auditor/a	Fecha	Resolución
UAI-UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL - UAI-UTN	GARAY, Héctor Diego	01/06/2004	Resolución N°708/2004