



# Autonomía y control de las universidades públicas en Uruguay

- 
- ▶ La autonomía es intrínseca al concepto de Universidad
  - ▶ La Udelar ha reivindicado su vigencia al discutir el concepto de universidad (1990 y 2009)
  - ▶ En 2008- “Autonomía conectada” en articulado tentativo de reforma de la Ley Orgánica.

# Autonomía constitucional desde la Constitución de 1917

- ▶ Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal y Artística. Autonomía preceptiva (art. 202 de la Constitución)
- ▶ Demás servicios de enseñanza: régimen autonómico facultativo (establecimiento de la autonomía se deja librada a la ley, que deberá ser aprobada por una mayoría especial de dos tercios de componentes de cada cámara)

# Fundamento del sistema autonómico

## ▶ Dos tipos de razones

- ▶ Política: restringir la actividad del Poder Ejecutivo
- ▶ Técnica: organizar administraciones especiales para fines especiales.  
Especialización del ente

# La autonomía bajo la Constitución de 1952.

La Universidad de la República como ente autónomo de existencia constitucional necesaria

- ▶ Expresa referencia a la Universidad de la República (art. 203). Consecuencias:
  - a) La Universidad de la República debe existir, no puede ser suprimida sin reformar la Constitución
  - b) Debe ser un Ente autónomo
  - c) Con dirección propia
  - d) Con cometidos esenciales mínimos
  - e) El régimen autonómico comprende a todos los servicios inherentes al concepto de Universidad
- ▶ La autonomía se refuerza con el cogobierno
- ▶ Ley Orgánica de 1958, art. 5: “La Universidad se desenvolverá, en todos los aspectos de su actividad, con la más amplia autonomía”. Profundiza la autonomía: atribuciones de los órganos universitarios

# Los distintos aspectos de la autonomía

## La autonomía normativa

- ▶ El poder normativo: facultad de darse su propio ordenamiento jurídico.
- ▶ Autolegislación en sentido material
- ▶ Su materia se regula mediante la emisión de actos normativos **autónomos** (estatutos, ordenanzas y reglamentaciones).
- ▶ Especialización del Ente: ámbito vedado a la ley formal
- ▶ Consulta previa en trámite de aprobación de leyes relativas a sus servicios

# Autonomía de administración

- ▶ El Consejo Directivo del Ente Autónomo de Enseñanza, tiene la potestad de regir (dirigir, gobernar, mandar) el servicio respectivo, para lo cual dispone de todos los poderes de administración a su respecto (lo que incluye la potestad reglamentaria, la de nombramiento y destitución de funcionarios, fijación de planes de estudio y programas –aspecto, este último, que también se vincula a la autonomía técnica)

# Autonomía financiera

- ▶ Indispensable para asegurar la autonomía de gestión y la autonomía técnica
- ▶ Organismos del art. 220 de la Constitución: iniciativa presupuestal bifurcada.
- ▶ Ley N° 12.376 de 31/1/1957, art. 36: régimen presupuestal de partidas globales.
- ▶ Ley Orgánica N° 12.549 de 29/10/1958, art. 23: presupuesto global
- ▶ Régimen constitucionalizado a partir de la Constitución de 1967
- ▶ Flexibilidad en la ejecución presupuestal (trasposiciones de rubros, créditos de inversiones se puede transferir al periodo siguiente)



# Autonomía electoral

- ▶ En materia electoral la Universidad de la República, regula los aspectos sustanciales de los procedimientos destinados a elegir o designar sus autoridades, quedando lo relacionado con los actos y procedimientos electorales previstos en los arts. 17, 33, 36 de la Ley Orgánica a cargo de la Corte Electoral.

# Autonomía política

- ▶ No se aplica el control de conveniencia o legitimidad previsto en el art. 197 de la Constitución donde intervienen el Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores.
- ▶ *“...la Nación también necesita de una Universidad autónoma que diagnostique e investigue los problemas nacionales con autoridad moral y científica e independencia de criterio, para que sus contribuciones al esclarecimiento de los problemas de interés general no sean falseados por conveniencias de partido”* (Cassinelli Muñoz: “Alcance de la autonomía constitucional de la Universidad” en “Gaceta de la Universidad. Montevideo. Año I, Nº 3, p.6)

# Descentralización

- ▶ Ruptura de jerarquía y sustitución por vínculos de control, más o menos intensos

# Controles taxativos previstos en la Constitución

- ▶ Control parlamentario indirecto: llamado a sala y pedido de informes a través de los Ministros respectivos
- ▶ Control jurisdiccional: Poder Judicial, TCA, Corte Electoral
- ▶ Control financiero: a cargo del Tribunal de Cuentas
- ▶ Control electoral: Corte Electoral

# Otras formas de control. Transparencia en la gestión universitaria

- ▶ Rendición de Cuentas: Presentación anual de la Rendición de Cuentas y Balance de la ejecución presupuestal ante el PL (artículos 214 y 216 de la Constitución).
- ▶ Obligación de publicar periódicamente estados que reflejen su vida financiera, con visación del Tribunal de Cuentas (artículo 191 de la Constitución).
- ▶ Publicidad y carácter democrático del orden jurídico universitario
- ▶ Sesiones públicas (artículo 70, LO)
- ▶ Ley cristal y Código de Ética en la función pública- Leyes N° 17.060 y 19.823
- ▶ Acceso a la información pública- Ley N° 18.381

# No pueden agregarse controles

“los medios de contralor que se creen respecto de los Entes Autónomos, están condicionados por el texto constitucional, desde que la dimensión de la autonomía de los Entes Autónomos está fijada por texto constitucional, la ley no podrá crear, respecto de estos, sistemas de contralor que supongan una disminución del grado de autonomía que se les asigna por texto constitucional”

(Carbajal Victorica citado por Jiménez de Arechaga, J. La Constitución Nacional, I, VII, pág. 44).

# Ilegitimidad del control por parte del Poder Ejecutivo

“...Ni la Universidad como tal ni ninguna de sus dependencias puede estar sometida jerárquicamente al Poder Ejecutivo ni a ninguna de sus dependencias. Semejante sometimiento es radicalmente incompatible con el carácter de Ente Autónomo que la propia Constitución de la República confiere y garantiza a su Universidad. El punto es tan palmariamente indiscutible que no requiere mayor fundamentación”. Y agregaba que aun cuando no se hablara de vínculo jerárquico, sería igualmente inconstitucional cualquier forma de control no jerárquico por parte de estos órganos (Cajarville, Juan Pablo, Op. Cit. por Emilio Biasco. 1995.“Autonomía y Controles...”).

# Ilegitimidad de las normas que amplían la competencia de la Auditoría Interna de la Nación

(Ley Nº 16.736 de 5/I/1996, artículo 47)

“El ámbito orgánico de la competencia de la Auditoría Interna de la Nación alcanzará a todos los órganos y reparticiones comprendidos dentro de la persona pública Estado, así como a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República, sin perjuicio de las autonomías reconocidas constitucionalmente.”



## Posición del Tribunal de Cuentas (1996)

"...La disposición aprobada por la Cámara de Representantes, en cuanto determina la extensión del ámbito de actuación de la Auditoría Interna de la Nación a los demás Poderes del Estado y demás organismos del artículo 220 de la Constitución, **viola el principio de separación de Poderes y las autonomías reconocidas constitucionalmente** (...) En virtud de lo expuesto, este Tribunal considera que el artículo 45 debería suprimirse, o por lo menos, **limitar el ámbito de actuación de la Auditoría Interna de la Nación a los incisos 02 al 14 del Presupuesto Nacional...**".

# Art. 237, Ley Nº 19.889 de 9/VII/2020

- ▶ Artículo 47, Ley 16.736 en la redacción dada por el artículo 237 de la Ley 19.889 (se suprime la referencia expresa al respeto de las autonomías constitucionalmente establecidas)
- ▶ El ámbito orgánico de la competencia de la Auditoría Interna de la Nación alcanzará a todos los órganos y reparticiones comprendidos dentro de la persona pública Estado, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República y los sujetos alcanzados por lo dispuesto en el artículo 199 de la presente ley.

# Artículo 238, Ley Nº 19.924 de 18/XII/2020

(Presupuesto 2020-2024)

- ▶ El sistema de control interno de los actos y de la gestión económico-financiera estará encabezada por la Auditoría Interna de la Nación, a la cual le compete “promover un sistema de información de auditoría interna gubernamental”
- ▶ **Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, cualquiera sea su grado de autonomía o descentralización, presentarán ...toda la información relativa a gobierno corporativo, control interno y auditoría interna ante la Auditoría Interna de la Nación...**

## Régimen vigente (Art. 195, Ley Nº 20.212 de 6/XI/2023)

### Se agrava la situación

- ▶ Agrega la obligación de los Entes de remitir directamente a la AIN la información requerida (además de la remisión al PE, a través de los Ministerios respectivos) y establece la atribución del PE de hacer observaciones y aprobar “la información”, consagrando la aprobación ficta, de no pronunciarse en un plazo máximo de veinte días hábiles
- ▶ Detalla más minuciosamente el tipo de información a remitir, incorporando expresamente lo relativo a las actuaciones realizadas por las unidades de auditoría interna, para lo cual fija como plazo de remisión, los diez días hábiles inmediatos a la culminación de los procesos.

# ¿Qué hacer?

- ▶ Estado de Derecho: sujeción a derecho de los actos del poder público; garantías frente a actos ilegítimos
- ▶ Desaplicación de la ley inconstitucional/ acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia





¡Gracias!