

**RECONOCIMIENTO OFICIAL DE TÍTULOS Y
ACREDITACIÓN DE CARRERAS**

Enrique Isaac Groisman

INDICE

RECONOCIMIENTO OFICIAL DE TÍTULOS Y ACREDITACIÓN DE CARRERAS - ENRIQUE ISAAC GROISMAN

1. CRITERIOS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME.....	175
2. LINEAMIENTOS DEL PROBLEMA.....	175
3. DISCUSIÓN SOBRE LAS ALTERNATIVAS.....	177
4. OPCIONES ADOPTADAS POR LA LEGISLACIÓN.....	178
5. MEDIOS PARA PRESERVAR LOS INTERESES GENERALES.....	179
6. MECANISMOS DE RECONOCIMIENTO Y ACREDITACIÓN EN LA LEY 24.521	181

1. Criterios para la elaboración del informe

Este informe tiene por objeto proporcionar elementos que contribuyan a ubicar el tema del reconocimiento oficial de títulos y acreditación de carreras dentro de la problemática general de la función que cumplen o debieran cumplir al respecto las instituciones universitarias.

Con este propósito se ha procurado elaborar una reseña de las ideas centrales que llevaron a elaborar las diferentes propuestas y -en su caso- las soluciones legales.

El análisis diacrónico de las normas que han encarado el tema permite comprobar que al respecto se ha mantenido una discusión secular -de mayor intensidad en varios momentos de nuestra historia- en la que se advierte un contraste entre la profundidad de los planos teóricos y la escasez de propuestas operativas.

La evaluación de estas últimas y la elaboración de sus alternativas requiere, a su vez, una sistematización de los problemas involucrados y una reseña de su evolución histórica.

El tema involucra cuatro intereses esenciales que deben ser respetados y conciliados: la autonomía universitaria, la libertad de enseñar y aprender, la calidad de la enseñanza superior y la función estatal de policía de las profesiones.

En este informe se procura señalar cuáles de esos intereses fueron contemplados en los sucesivos regímenes legales, y caracterizar los problemas que en cada caso quedaron pendientes.

2. Lineamientos del problema

Existe consenso general acerca de que para el ejercicio de ciertas actividades profesionales debe mediar una habilitación y mantenerse un control que preserve los intereses generales.

El tema sobre el que se solicita mi opinión se refiere a uno de los tipos de actividad: el de las que requieren un determinado título profesional.

Otras actividades no requieren título o diploma ni estudios formales pero sí una licencia para su ejercicio, como la de gasista, conductor de ciertos vehículos o agente de seguros.

Como explicó Bielsa hace ya varias décadas, “el régimen legal de profesiones liberales es objeto de leyes diversas. Si se trata de abogacía, de procuración, etcétera, las leyes de organización judicial reglan la materia, considerando a los abogados y procuradores comprendidos en ese régimen; si se trata de médicos, las leyes sobre el ejercicio de la medicina, etcétera, y así de lo demás”...“Pero hay profesiones o actividades de índole profesional secundaria, respecto de las cuales la policía registra y vigila a quienes lo ejercen”.¹

Otras actividades no requieren un título o diploma profesional, aunque poseerlo a veces constituye un requisito en la práctica, en la medida en que hace presumir los conocimientos necesarios.

Otro es el caso cuando se exigen determinados títulos para el desempeño de tareas al servicio del Estado o de particulares, ya que aquí el problema consiste en determinar qué significa cada diploma en cuanto a conocimientos y habilidades: si es

equivalente, en suma, el título de ingeniero, de psicólogo o de licenciado en Historia otorgado por distintas universidades.

Si se admite que debe existir un control estatal sobre la idoneidad requerida para el ejercicio de ciertas profesiones -y acerca de esto no hay discrepancias teóricas- debe establecerse por qué medios y mediante qué órganos ha de ejercer ese control, y aquí cabe diferenciar entre la habilitación y el desempeño.

No he de referirme a este último porque al respecto no se ha requerido mi opinión y, por otra parte, no se trata de un tema polémico: en general, los autores lo consideran como un aspecto de la llamada actividad de policía y le atribuyen índole local (provincial o municipal).

La habilitación para el ejercicio profesional, en cambio, ha suscitado discusiones esporádicas y por largos períodos el sistema en vigor permaneció prácticamente inobjeto.

Como se informa en un documento trabajo,² el tema no estuvo contemplado de modo expreso hasta 1873, en que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, cuyo artículo 33 estableció la diferencia entre “expedir los títulos y grados” y la “facultad de determinar lo concerniente a las profesiones liberales”, que quedaba liberada a la competencia legislativa. La ley, a su vez, borró la diferencia al disponer que los diplomas otorgados por las facultades autorizaban a “ejercer las profesiones en que se requiera competencia científica”.

Con anterioridad, las dos profesiones requerían un título o diploma universitario -Medicina y derecho- de la Academia de Jurisprudencia y del Instituto de Medicina, ambos ajenos a las universidades.

En el debate parlamentario de la Ley Avellaneda (año 1885), volvió a plantearse la diferencia entre título y habilitación para el ejercicio, y se optó por identificarlos al establecer que “cada facultad... dará los certificados de exámenes, en virtud de los cuales la Universidad expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas” (artículo 1º, inciso 4º).

El senador Avellaneda explicó que -por tradición- la Universidad expedía los diplomas profesionales de médico y abogado, pero que la ley de procedimiento judicial dispuso que la reválida del título obtenido en el extranjero para estos últimos debía hacerse ante los tribunales. Como esto originó un recargo de trabajo en una labor ajena a la específica de administrar justicia, el texto propuesto tenía el propósito de “devolver a la Universidad la facultad de revalidar diplomas, a fin de que los Tribunales de Provincia no pierdan en esta tarea, extraña a su institución, un tiempo preciosos.”

También aclaró que la reválida otorgada por los tribunales de la provincia de Buenos Aires no tenía necesariamente efecto en las demás provincias, de lo que el senador Juárez Celman dedujo que “ése será otro de los inconvenientes que se salvarán, con tal que el examen se haga por un instituto nacional, porque tendrá que ser respetado”.

En estas palabras estaba implícito el consenso acerca de que el hecho de ser una institución estatal daba a la Universidad el derecho otorgar títulos habilitantes, y que la función tuitiva del Estado estaba adecuadamente cumplida a través de uno de sus órganos, en realidad el más idóneo -sino el único- para hacerlo.

Este criterio fue explicitado por el ministro de Justicia e Instrucción Pública, Eduardo Wilde: “hay una especie de garantía adherida al diploma dado por una universidad que subsiste en virtud de leyes nacionales, y las instituciones que tienen ese carácter, expiden diplomas, dan certificados, títulos que tienen ante el mundo, en general, mucho mayor valor que el de las Universidades particulares, salvo los casos en

que éstas han llegado a tener una alta reputación, y solamente en esos casos las disposiciones de estas Universidades pueden ser acatadas”.

En el razonamiento de Wilde, los diplomas otorgados por las universidades merecían fe precisamente porque éstas eran instituciones del Estado. Puesto que subsistían “a expensas del gobierno” no podían pretender autonomía, pero justamente porque no eran autónomas sino que constituían una repartición estatal, eran el órgano idóneo para otorgar diplomas en nombre del Estado.

El tema no mereció mayor discusión, hasta el punto en que tanto el ministro Wilde como el diputado Navarro Viola -que disintieron en otros puntos- estuvieron de acuerdo al respecto.

Navarro Viola recordó una discrepancia respecto de la habilitación para el ejercicio de la abogacía: “la Excm. Cámara en lo Civil ha entendido que era de su incumbencia expedir estos diplomas, y la Facultad de Derecho ha seguido expidiéndolos con arreglo a su estatuto”. Para resolver el problema, partió de afirmar que no cabían dudas acerca de que “deben ser las Facultades las que expidan los diplomas en las profesiones científicas”, y propuso aclarar que lo harían “exclusivamente”. Wilde estuvo de acuerdo, con la aclaración de que fueran las facultades quienes expidieran los certificados en virtud de los cuales la Universidad otorgara el diploma, porque “tiene una existencia *sui generis*, y que es la que mantiene relaciones con el exterior”. Así fue aceptado sin discusión, y no hubo más debate respecto del inciso 4º del artículo 1º de la Ley Avellaneda.

La interpretación jurisprudencial de este inciso fue pacífica en el sentido de que sólo los diplomas otorgados por las universidades nacionales habilitaban para el ejercicio profesional.

En 1929 la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que no correspondía la inscripción en la matrícula de abogado de un graduado de la Universidad Católica de Buenos Aires, con el argumento de que “la elevada misión tuitiva, constitucional, del Estado en esta materia era ejercida por medio de sus instituciones universitarias”³. Ese criterio fue mantenido en 1956⁴ a pesar de que ya había sido dictado el artículo 28 del decreto-ley 6403/55, aunque aún no estaba reglamentado.

Hasta quienes se oponían a lo que denominaban “horrendo monopolio” del Estado aceptaban, como el senador Cortés en 1887, “el derecho del Estado a conferir grados universitarios y de expedir títulos de competencia científica” y propiciaba que cuando alguien invocara haber adquirido los conocimientos necesarios en un establecimiento privado, el Estado nombrara “un tribunal para examinarlo”.⁵

El único cuestionamiento jurídico de la Ley Avellaneda partió, como queda expuesto, de quienes pretendían para las universidades privadas el derecho a otorgar títulos habilitantes.

3. Discusión sobre las alternativas

Un problema más profundo habría de plantearse desde dos ángulos diferentes y con fundamentos ideológicos dispares.

Por una parte, el significado y alcances de la llamada “libertad de enseñanza” se estaba discutiendo desde el siglo XIX, pero se convirtió en un problema de urgente solución cuando -a partir de la sanción de la Ley 14.557 - fue necesario decidir en qué consistiría la habilitación a otorgar por el Estado frente a los diplomas de las universidades privadas.

Desde otro ángulo, una de las figuras señeras del movimiento de la Reforma Universitaria -Julio V. González- propuso igualar en este aspecto a las universidades públicas y privadas mediante un examen de Estado.

Para él, la raíz de los males que padecía la universidad argentina consistía en encomendarle la tarea de formar “profesionales aptos en el desempeño de oficios”... “como los de médico, abogado, ingeniero, veterinario, contador o profesor” en lugar de “imponerle a la universidad propósitos de ciencia, de cultura y de actividades intelectuales desinteresadas, cuando no los muy trascendentes de formación de la conciencia nacional”.⁶ Lo que agravaba el problema, a su juicio, era que esa función de otorgar títulos le hubiera sido conferida “con carácter exclusivo”, lo que la convertía en una “repartición oficial para la expedición exclusiva de patentes habilitantes, adonde deben concurrir necesariamente quienes desean obtenerlas para luchar por la subsistencia”,⁷ lo que consideraba un “humillante rol burocrático”.⁸

González reivindicaba, en cambio, el sistema de habilitación mediante organismos técnicos, colegios profesionales o tribunales de justicia según los respectivos regímenes provinciales. Defendió el proyecto de Vicente Fidel López, cuyo artículo 1º dice: “Con excepción de las profesiones de médico, cirujano y farmacéutico, declárase libre el ejercicio de todas las demás profesiones que sean un medio legítimo y permitido de ganar la subsistencia”. Para ejercer la abogacía propuso un examen ante un jurado designado por la Corte Suprema, y para la profesión de ingeniero, un examen ante el Departamento Nacional de Ingenieros. De ese modo, entendió que se lograría la “emancipación de la Universidad” (título de su libro) por la vía de liberarla de una función que le era ajena. Discrepó con Wilde, pero paradójicamente coincidió con él en que el desprenderse de la atribución de otorgar títulos habilitantes era el precio de la independencia.

Obsérvese que el problema estaba planteado en torno de los casos individuales, porque lo que se discutía era cómo verificar que quien había obtenido un grado académico estaba en condiciones de ejercer una determinada profesión. No se imaginaba todavía la posibilidad de evaluar y acreditar a las instituciones mismas sino sólo a los graduados, que eran sus “productos”.

4. Opciones adoptadas por la legislación

A pesar de estas objeciones, la identificación entre diploma universitario y habilitación para el ejercicio profesional se habría de mantener aún por muchos años.

La Ley 13.031, que en 1947 sustituyó a la Ley Avellaneda, establecía en su artículo 2º, inciso 5º, que entre los objetivos de las universidades nacionales se encontraba el de “preparar para el ejercicio de las profesiones liberales, de acuerdo con las necesidades de la Nación, los adelantos técnicos mundiales y las transformaciones sociales, otorgando los títulos habilitantes con carácter exclusivo”.

En términos similares, pero aún más explícitos, la Ley 14.297 (dictada en 1954) fijó entre los objetivos de las universidades “el otorgamiento de los títulos o diplomas para el ejercicio de las profesiones liberales y la reglamentación de su habilitación, reválida y reconocimiento, todo ello con carácter exclusivo” (artículo 1º, inciso 5º), y agregó que “ninguna institución pública o privada podrá otorgar, sin ley especial que lo autorice, títulos, grados u honores que puedan ser confundidos con los universitarios” (artículo 3º).

Cuando el artículo 28 del decreto-ley 6403/55 abrió para las universidades privadas la posibilidad de otorgar títulos habilitantes, se reactualizó un problema que, como hemos visto, fue materia de debate en diversas épocas.

Las sucesivas leyes que rigieron a las universidades estatales mantuvieron la identificación entre diploma y título habilitante, pero después de la sanción del controvertido artículo 28, a la que siguió la proliferación de universidades estatales y privadas, el debate se enriqueció con nuevos argumentos.

Por una parte se discutió el significado de la libertad de enseñanza, diferenciándola de la facultad de expedir títulos habilitantes. Por otra, se volvió a plantear el tema de la habilitación estatal para el ejercicio de las profesiones liberales, que por varias décadas habría de quedar restringida a los títulos otorgados por universidades privadas y más tarde provinciales.

El mencionado artículo 28 requería una reglamentación para su puesta en práctica, y cuando el Poder Ejecutivo anunció su propósito de dictarla el tema tomó estado parlamentario y derivó en la sanción de la Ley 14.557 (año 1958).

Esta última pareció volver -respecto de las universidades privadas- al criterio que la constitución dictada en 1873 para la provincia de Buenos Aires había establecido con carácter general: derogó el artículo 28 del decreto-ley 6.403/55 y diferenció -por primera vez en una ley nacional- entre diploma académico y título habilitante. Dispuso expresamente que podían crearse universidades privadas “con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos”, pero que la habilitación para el ejercicio profesional sería otorgada por el Estado Nacional. Agregó el requisito de exámenes públicos “a cargo de organismos que designe el Estado Nacional” -que fue tergiversado por el decreto 631/62 y fue suprimido por la ley de facto 17.604 y su decreto reglamentario 8.472/69-, y el sometimiento de los “estatutos, programas y planes de estudio a la aprobación previa de la autoridad administrativa que reglamentará las demás condiciones para su funcionamiento”, que la práctica posterior convirtió en meramente formal.⁹

La habilitación para el ejercicio profesional mediante el examen de Estado, que había sido propiciada tanto por reformistas como Julio V. González como por quienes apoyaron la Ley 14.557, no llegó a instrumentarse adecuadamente y no parece apta para resolver el problema.

El tema fue en todo momento -y sigue siéndolo- el de conciliar la libertad de enseñar y aprender con el control que incumbe al Estado para preservar el interés general. Como nadie -por lo menos en teoría- ha objetado esa atribución estatal, el debate se refiere a los medios de ejercerla.

5. Medios para preservar los intereses generales

Mucho antes de que la sanción del mentado artículo 28 reinstalara la discusión al respecto, Horacio C. Rivarola señaló una diferencia a la que no se prestó suficiente atención en el calor del posterior debate: “Para expresar la opinión sobre la conveniencia o no de que existan universidades libres, es necesario establecer primero, qué clases de estudios se harán en esas universidades libres. Cuando contengan facultades de medicina o derecho y aún de ingeniería o arquitectura, estudios éstos que hacen a la vida de las personas o al régimen jurídico indispensable para el mantenimiento del orden o de la justicia, diré que considero preferencia indiscutible la

existencia sólo de estudios con carácter oficial, vale decir, dados o contraloreados por autoridades de la Nación.”¹⁰

El olvido de esa diferencia confundió el debate y respaldó la práctica de determinar “incumbencias” para cualquier título, cuyos efectos negativos fueron exhaustivamente analizados por Emilio Mignone en varios trabajos.¹¹

La habilitación estatal se requiere y justifica, por consiguiente, para el ejercicio de ciertas profesiones, fundado en lo que la doctrina suele denominar “poder de policía”.

Así lo explicó Bielsa: “Lo que se considera monopolio universitario no es más que un régimen justificado por el ejercicio del poder de policía en ciertas profesiones directamente vinculadas a intereses superiores de la sociedad: la defensa jurídica, la salud pública, la seguridad general. En virtud de ese poder de policía, el Estado puede prohibir la actividad profesional de aquellas personas que no han acreditado competencia ante los órganos técnicos del propio Estado, órganos que, por lo demás, no siempre son las universidades.”¹²

Esta última observación plantea en realidad un nuevo problema, que consiste en decidir mediante qué órganos habrá de llevarse a cabo esa función.

El examen de Estado requiere la existencia de un cuerpo de examinadores, muy difícil de lograr fuera de quienes integran las universidades. Por esa razón, en el debate sobre los alcances del título que otorgarían las universidades privadas se plantearon las siguientes preguntas: “¿Cómo recibirá el Estado dichos exámenes? ¿En quién delegará sus atribuciones para que los tome? ¿Acaso autorizará a ciertas corporaciones, como en países europeos, o a organismos especialmente habilitados, como la Corte Suprema de Chile respecto a los graduados en leyes? No es ésta, sin embargo, la función de la Corte ni la de las corporaciones. ¿Acaso, como proponía Julio V. González en su proyecto de ley universitaria (septiembre de 1941), a un cuerpo permanente de profesores distintos a los de la Universidad Nacional (artículo 14), y bajo la inmediata dependencia del Poder Ejecutivo (artículo 12)? Tampoco, ciertamente.

Así se constituiría un cuerpo nómada, flotante, difícil de reclutar, gravoso para el ya corto presupuesto de educación y constituido forzosamente por numerosos profesores sin actividad en las universidades públicas o privadas. Por lo demás, significaría un grave error pedagógico confiar esas tareas a profesores que no dictan los cursos ni conocen a los alumnos”.¹³

La conclusión de este autor fue que los únicos órganos con posibilidad real de ejercer esa función son las universidades nacionales que, en virtud de una delegación, ejercerían al respecto el poder de policía que compete al Estado.

Quedó, pues, nuevamente planteada la posibilidad de desdoblarse el título de la habilitación profesional, aunque se discutiera la manera de llevarla a cabo y la conveniencia de hacerlo respecto de las universidades nacionales.

A su vez, la invocación del poder de policía suscitó otro problema, ya insinuado en la opinión de Bielsa: no se trata solamente de habilitar sino también de controlar el ejercicio, y para ello entran en juego competencias locales.

Fiorini opina que “la ley deberá ser local cuando los bienes jurídicos afectados son privativamente locales, sin posibilidad de expandirse por la circulación o tráfico”, admitiendo la posibilidad de “sancionar regímenes locales sobre actividades profesionales universitarias o técnicas de idoneidad relacionadas con las distintas clases de actividades sanitarias.”¹⁴

Pero el mismo autor señala el error de considerar el llamado “poder de policía” como intrínsecamente local, por cuanto ello depende de la materia y del ámbito

afectado: “...nuestra Constitución desconoce el principio, inaplicable, de que la policía necesariamente debe ser local; por el contrario, la ha distribuido en actividad policial federal o nacional y actividad policial local o provincial. La primera corresponde para todas las materias delegadas en forma expresa; la segunda corresponde para todas las materias no delegadas.”¹⁵

La atribución de legislar en materia universitaria ha sido expresamente delegada por las provincias a la Nación (artículo 75, incisos 18 y 19 de la Constitución Nacional), y la de regular el ejercicio de las profesiones en las que pueda estar afectado el interés público surge, además, de la denominada “cláusula de progreso” que establece el mismo inciso 18, que en ciertas materias puede ejercerse en forma concurrente.¹⁶

Casi todas las provincias crearon colegios profesionales en los que delegaron la vigilancia del ejercicio de las profesiones liberales. Para ejercer la profesión es necesario inscribirse en esos colegios -que fueron caracterizados jurídicamente como “personas jurídicas públicas no estatales”-¹⁷ que pueden aplicar sanciones y hasta cancelar la matrícula, si bien sus decisiones son recurribles ante la Justicia. Pero los colegios profesionales no verifican los conocimientos o idoneidad de los profesionales, limitándose a aceptar la validez del título que presenten.

Así como en su momento se diferenció entre título o diploma y habilitación para el ejercicio profesional, la actual situación (en un proceso comenzado hace aproximadamente cuatro décadas) diferencia entre habilitación y control del ejercicio.

A su vez, frente al criterio según el cual debían evaluarse individualmente los conocimientos de quienes aspirarán a la habilitación para el ejercicio profesional, surgió la propuesta de evaluar a las instituciones que los forman.

Como soluciones jurídicas ambas son viables. Sólo los resultados que se logren y el consenso que con que sean aceptados permitirán decidir cuál es el más conveniente.

6. Mecanismos de reconocimiento y acreditación en la Ley 24.521

La Ley 24.521 mantiene parcialmente la atribución que -a partir de la Ley Avellaneda- los diferentes regímenes reconocieron a las universidades para otorgar títulos profesionales, pero se aparta de ellos en cuanto a la habilitación para el ejercicio.

La ley define tres funciones diferentes pero vinculadas de tal modo que sólo cabe a su respecto una interpretación armónica: a) reconocimiento y validación de títulos; b) evaluación de instituciones universitarias y de proyectos institucionales; c) acreditación de posgrados y de carreras que habilitan para el ejercicio de ciertas profesiones.

Ese ejercicio está sometido a condiciones variables en relación con la profesión de que se trate, y la intervención de organismos externos a las universidades se da en diversos grados.

El primero de ellos es la necesidad de “reconocimiento oficial” (que otorga el Ministerio de Cultura y Educación) y que implica la “validez nacional”.

Un grado de mayor intensidad reviste la intervención ministerial cuando se trata de “profesiones reguladas por el Estado cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público...” (artículo 43), porque además de la carga horaria se requieren contenidos curriculares básicos, “criterios sobre intensidad de la formación práctica” y acreditación periódica de las carreras respectivas que se pone a cargo de la CONEAU o de las entidades privadas que se reconozcan para esa función.

La acreditación se exige de modo excepcional para las carreras de grado (artículo 43) y general para las de posgrado (artículo 46, inciso b) y si bien toda acreditación supone una evaluación previa, esta última se requiere de modo general independientemente de que pueda ser o no un paso previo para aquella.

La evaluación periódica (artículo 44) se requiere de modo expreso y obligatorio para las instituciones universitarias (no para las carreras), y de modo implícito como requisito para otorgar la “autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas” (artículo 46, inciso d).

La ley no prevé expresamente las consecuencias de la evaluación negativa de una institución universitaria nacional ni de una privada reconocida de modo definitivo, salvo en el caso del artículo 43, inciso b. Sin embargo, dado que la autoevaluación y la evaluación externa tienen carácter obligatorio, cabe interpretar que constituyen un requisito para el reconocimiento oficial de los títulos. Si es así, a pesar de no ser el paso previo para la acreditación esa evaluación tendría también consecuencias jurídicas.

Considero que esta interpretación no implica asignar a la CONEAU funciones que no estén previstas en la ley, sino asignar a sus tareas las consecuencias lógicas que surgen del sistema creado por aquélla. De este modo, la evaluación periódica impuesta por el artículo 44 adquiere sentido si se la vincula con el reconocimiento y validación de los títulos que establece el artículo 41: el Ministerio tiene a su cargo la tarea mencionada en último término en cuanto a la verificación de la carga horaria y de los requisitos formales, pero los aspectos sustantivos están supeditados a la evaluación de las instituciones respectivas.

Por otra parte, las funciones de la CONEAU consisten esencialmente en evaluar y acreditar, pero los incisos c) y d) del artículo 46 le encomiendan otras que las presuponen: “pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad”... y “preparar los informes”...

Es obvio que estas dos funciones sólo pueden llevarse a cabo mediante alguna forma de evaluación, aunque en algunos casos no se refiera a actividades realizadas o en curso sino a proyectos o propuestas.

Lo que la ley caracteriza como “pronunciarse sobre” o “preparar los informes” es desde el punto de vista jurídico un dictamen, aunque omite definir si tiene o no carácter vinculante.

Esta omisión fue suplida por el decreto 173/96, cuyo artículo 23 reconoce carácter vinculante a ciertos dictámenes cuando son negativos.

El texto de la ley no proporciona elementos para deslindar el carácter de las funciones que asigna a la CONEAU y al Ministro de Cultura y Educación. Interpretada literalmente, llevaría a la necesidad de la existencia de dos equipos técnicos con la misma finalidad: uno, el de la CONEAU, inherente a sus funciones específicas, y otro en el Ministerio, para merituar los dictámenes que aquella emita para decidir si los acepta o se aparta de ellos.

Esta interpretación, sin embargo, no es la que surge del espíritu de la ley, porque cuando el artículo 46 denomina a la CONEAU “organismo descentralizado” alude a las características jurídicas de la autarquía.¹⁸

Los entes autárquicos no se encuentran bajo dependencia jerárquica; sólo están sometidos a un control de la legitimidad de sus actos, porque son creados precisamente para cumplir funciones específicas que requieren una especialización de la que la administración central carece.

Este argumento me parece concluyente para deslindar las funciones de la CONEAU y el Ministerio del modo propuesto: a la primera le corresponde entender en las cuestiones sustantivas, y al segundo ejercer el control de legitimidad.

Notas

1 “Derecho Administrativo” (1965), *La Ley*, Buenos Aires, tomo IV, p.115.

2 Mignone, Emilio F.: “Título académico, habilitación profesional e incumbencias”, en *Pensamiento Universitario*, año 4 N°4/5, Buenos Aires, 1996.

3 “Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, tomo 154, p. 119, cit. por Héctor Félix Bravo, “Las universidades privadas y el examen de habilitación profesional” (Instituto de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires, 1965).

4 “Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, tomo 234, p.12 (cit. por Bravo, loc. cit. en la nota precedente).

5 Cit. por Norberto Rodríguez Bustamante, en *Introducción al Debate Parlamentario sobre la Ley Avellaneda*, Universidad de Buenos Aires, 1959, p. 71.

6 *La Universidad. Teoría y acción de la Reforma*. Editorial Claridad, Buenos Aires, 1954, p. 279.

7 Loc. cit., p. 280

8 *La emancipación de la Universidad*, Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso, Buenos Aires, 1929, p. 143.

9 Véase: Emilio Mignone, “Legislación universitaria: pasado y presente”, Centro de Estudios e Investigaciones. Universidad nacional de Quilmes, documento de trabajo N°5 (sin fecha) p. 21 y Héctor Félix Bravo, loc. cit. p.46.

10 *El gobierno de la instrucción pública*, Buenos Aires, 1948, p. 347.

11 “Título académico, habilitación profesional e incumbencias”, en *Pensamiento Universitario*, año 4 N°4/5, Buenos Aires, 1996; Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires, Serie Documentos, 1/94.

12 *Derecho Administrativo*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1964, tomo I, p. 348.

13 Horacio José Sanguinetti, “El Estado y las universidades privadas. Notas para un estudio”, *Lecciones y Ensayos*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 1959, N°10/11, p. 200.

14 *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1968, tomo II págs. 711/12.

15 Loc.cit. p. 689.

16 Conf. Fiorini, loc. cit., p. 689.

17 Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1963, tomo I, p. 173.

18 Véase Manuel María Diez, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1980, tomo I, p. 132.