

LA AUTONOMIA DE LA UNIVERSIDAD.

OBJETIVO ESPECIFICO: El participante podrá explicar el sentido y alcance del concepto de autonomía que caracteriza a la Universidad de la República.

CONTENIDO:

1. Concepto de autonomía universitaria.
 - 1.1 Concepto de función administrativa.
Diferencias con otras funciones estatales.
2. El proceso de descentralización administrativa.
Resumen.
3. Las normas que consagran la autonomía de la Universidad.
Resumen.
4. Autonomía universitaria y régimen financiero.
5. El contralor del Tribunal de Cuentas.
Resumen.
6. El contralor jurisdiccional de la Universidad de la República.
 - 6.1 Recursos de revocación y jerárquico.
 - 6.2 Plazos para recurrir.
 - 6.3 Plazos de la Universidad para resolver la impugnación.
 - 6.4 La demanda de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
Resumen.
7. Contralor electoral de la Universidad de la República.
Resumen.
8. Contralor político.
Resumen.
9. Autonomía y coordinación de la Enseñanza.
10. Esquema de la estructura de nuestro Estado.

LA AUTONOMIA DE LA UNIVERSIDAD.

1. Concepto de autonomía universitaria.

El concepto de “autonomía” guarda relación con los conceptos de centralización y descentralización de la autoridad o el poder público.

En su acepción gramatical, centralizar significa reunir o concentrar la autoridad en el Gobierno supremo, y descentralizar, transferir a diversos entes o entidades del Estado, una parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado.(1)

Tanto la centralización como la descentralización, pueden estar referidas a cualquiera de las tres funciones clásicas del Gobierno de un Estado: la legislativa (que consiste en dictar leyes), la administrativa (que consiste en administrar), y la jurisdiccional (que consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado).

Cada una de esas tres funciones se hallan atribuidas respectivamente al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo, y al Poder Judicial.

La descentralización que aquí nos interesa es la que opera en el ámbito de la administración, y que tiene por objeto a la **función administrativa**, que es la función que ejerce la Universidad.

(1) Entendemos en este Manual por Gobierno, al conjunto de los tres poderes clásicos del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno ejerce una diversa función, aunque de modo predominante, no exclusivo. Así, el Poder Ejecutivo es colegislador: tiene iniciativa, potestad de veto, etc.

1.1 Concepto de función administrativa. Diferencias con otras funciones estatales.

Los poderes que la Constitución y la ley descentralizaron para conferirlos a la Universidad de la República, son poderes de administración, esto es, poderes necesarios para ejercer la **función administrativa**.

La función administrativa, a diferencia de las otras dos funciones principales del Gobierno (la legislativa y la jurisdiccional), se caracteriza porque en gran parte consiste en operaciones materiales. Las restantes funciones consisten en declaraciones de voluntad (aunque la jurisdiccional pueda culminar en hechos coercitivos).(1)

Lo esencial y distintivo de la función administrativa es la finalidad de llevar concretamente a los hechos los cometidos del Estado que requieren ejecución material.

La función legislativa consiste en dictar leyes, esto es, normas generales aplicables a un número indefinido de casos. Las leyes emanadas del Poder Legislativo componen el grado normativo inmediatamente inferior a la ley suprema: la Constitución, que regula el orden jerárquico del Derecho.

Todas las leyes que dicte el Parlamento deben ser conformes a la Constitución. Cuando una ley contradiga o vulnere normas constitucionales, a expreso pedido de un interesado, la Suprema Corte de Justicia lo declara así, y no se aplica la ley solamente en el caso concreto en que se ha pedido tal declaración de inconstitucionalidad.

Además, sólo el Poder Legislativo puede dictar leyes interpretativas de la Constitución.

El Poder Ejecutivo, por su parte, dicta las normas reglamentarias (decretos), que sean necesarias para la aplicación práctica de las leyes. Los

(1) Lo propio, en el sentido de que se agota en declaración de voluntad, puede decirse de la función constituyente (de dictar o modificar la Constitución).

decretos constituyen normas jerárquicamente subordinadas a las leyes, y deben conformarse a éstas. Si no lo hicieran, a pedido expreso, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo puede anularlas por ilegalidad.

La función jurisdiccional, a cargo del Poder Judicial, decide de modo obligatorio conflictos, o impone castigos por violación de las leyes penales. Tiene asimismo, la potestad de hacer cumplir en los hechos la "cosa juzgada". a pesar de lo cual, tal potestad no resulta una nota esencial al concepto de función jurisdiccional; esto es, existirá función jurisdiccional aun cuando no sea necesario hacer cumplir por la fuerza una sentencia. La ejecución de las sentencias penales, es en general, función administrativa, y a cargo del Poder Ejecutivo.

De lo expuesto surge el rasgo esencial que singulariza a la función administrativa: Administrar es hacer, traducir en hechos los mandatos contenidos en las normas, en cuanto necesitan ejecución material.

Por eso se define a la función administrativa como "la actividad estatal que tiene por objeto la realización de cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos y operaciones materiales".

La función administrativa realiza sus cometidos cuando efectivamente logra hacer llegar a la población por ejemplo, la energía eléctrica, o los combustibles, o el agua potable; o cuando presta asistencia médica o imparte educación.

Por ello, para el cumplimiento de la función administrativa, son tan importantes no sólo las actividades que preparan o ayudan a elaborar actos jurídicos (dictado de reglamentos o resoluciones), sino también, las que le dan ejecución a esos actos en la vida práctica: actividades prácticas o técnicas, de operarios, docentes, médicos y en general, todos los que con su hacer práctico realizan materialmente los fines de la Administración, y dentro de ésta, los fines de la Universidad.

2. El proceso de descentralización administrativa.

Durante la vigencia de la Constitución de 1830 (esto es, hasta 1918), la función administrativa estuvo en nuestro país acentuadamente centralizada bajo la dirección de un órgano central único (el Presidente de la República, que era "el Jefe superior de la administración general").

Pero la evolución histórica y los nuevos cometidos que fue tomando a su cargo el Estado (actividad bancaria, industrial), impusieron por razones técnicas la necesidad de que el Poder Ejecutivo se fuera desprendiendo de poderes de administración, que eran transferidos, en un proceso gradual de descentralización, a nuevas entidades estatales.

El proceso de descentralización administrativa gira alrededor de dos elementos fundamentales: por un lado, el traspaso de poderes de administración desde el Gobierno Central a los órganos descentralizados; por otro lado, el contralor que la autoridad central ejerce sobre dichos órganos.

La descentralización administrativa admite infinidad de grados, pues se pasa insensiblemente de los regímenes más centralizados a los regímenes de mayor descentralización.

Cuando la transferencia de poderes de administración alcanza su mayor amplitud, y sobre todo, cuando el órgano que recibe tales poderes adquiere personalidad jurídica propia (diversa del "Estado" considerado en sentido estricto), la descentralización administrativa alcanza su mayor grado, que se denomina "autonomía".(1)

Los grados intermedios de descentralización (caracterizados por un mayor contralor por parte del Poder Ejecutivo), dan lugar a los llamados "servicios descentralizados".

El sistema nacional al que se arribó tras el anotado proceso histórico de traspaso de poderes administrativos, es de acentuada descentralización, ya

(1) El vocablo "autonomía" viene del griego y quiere decir "dictarse sus propias normas".

que existen múltiples administraciones públicas en nuestro país: la administración central, cuyo jefarca es el Poder Ejecutivo, compuesto del Presidente de la República y doce Ministros; las administraciones municipales, dirigidas por sus respectivos Intendentes; los servicios descentralizados y los entes autónomos, a cuyo frente están directorios, directores generales o consejos.

Muchas veces requiere un cuidadoso análisis decidir si una entidad estatal constituye un "servicio descentralizado" o un "ente autónomo", y las diferencias entre ambos han tendido a disminuirse desde la promulgación de la Constitución de 1967, que acentuó los poderes de contralor que el Poder Ejecutivo puede ejercer sobre los entes autónomos (aunque no sobre la Universidad, como luego se verá).(1)

Debe tenerse presente que aun cuando la descentralización adquiera su máximo grado (autonomía administrativa, caso de la Universidad de la República), el Parlamento mantiene íntegramente su competencia legislativa y puede legislar respecto de los entes autónomos en la misma forma que para la administración central, salvo las limitaciones establecidas por la Constitución.

Pero el Parlamento no puede, bajo la forma de ley, dictar actos administrativos en la materia propia de los entes, usurpando la competencia de las autoridades de éstos. Un ejemplo típico de disposición inconstitucional por esa causa, lo constituyó la ley No. 10.658, de 9/X/45, que creó la Facultad de Humanidades, y cuyo art. 5o. estableció que el primer Director de la misma sería el Dr. Carlos Vaz Ferreira. La designación de un funcionario es potestad administrativa. No es un problema de ente autónomo frente al Parlamento, sino de distinguir lo que es administración, de lo que es legislación.

(1) El peso relativo de la descentralización administrativa en nuestro país, se aprecia recordando que los servicios descentralizados y entes autónomos comprenden a AFE, ANCAP, ANTEL, ANP, Banco Central, Banco Hipotecario, Banco de la República, Banco de Seguros, Banco de Previsión Social, ILPE, Instituto del Menor (ex-Consejo del Niño), Instituto de Colonización, OSE, PLUNA, ANEP, Universidad de la República, con un número total de funcionarios que se aproxima a 125.000 (datos de 1988, en "Revista Uruguaya de Administración Pública", ONSC, Año 3, No.8.

La disposición que por primer vez en nuestra historia consagró la autonomía de la Universidad, fue la contenida en el artículo 100 de la Constitución de 1917. Las sucesivas constituciones de 1934, 1942, 1952 y 1967 han mantenido y desarrollado aquella disposición inicial.

Debe aclararse que el concepto de autonomía es independiente de la forma de designación de las autoridades de un ente (elección popular, nombramiento por la autoridad central u otros procedimientos de designación).

Así, los miembros de los Directorios y los Directores Generales de los servicios industriales y comerciales del Estado, deben ser designados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado en la forma prevista por el artículo 185 de la Constitución.

En el caso de la Universidad, el Parlamento no podría sin embargo alterar la forma de integración de sus autoridades, porque el art. 203 de la Constitución limita las potestades legislativas en esta materia.

Se verá, por último, que el concepto de autonomía de la Universidad no implica ausencia de límites y contralores.

* La autonomía administrativa constituye el grado máximo de descentralización de la función administrativa y la culminación de un proceso de traspaso de poderes de administración desde el Poder Administrador central (Poder Ejecutivo), y hacia o en favor de entes que precisamente se denominan servicios descentralizados y entes autónomos.

* La función administrativa se define como la actividad estatal que tiene por objeto la realización de cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos y operaciones materiales.

* Lo que singulariza a la función administrativa respecto de las restantes funciones estatales (constituyente, legislativa y jurisdiccional), es su finalidad de llevar concretamente a los hechos los cometidos del Estado que requieren ser materialmente realizados.

* La Universidad ha recibido los más amplios poderes de administración, inicialmente a través del Art. 100 de la Constitución de 1917, y sucesivamente a través de similares disposiciones mantenidas y desarrolladas en las constituciones siguientes (1934, 1942, 1952 y 1967).

* El concepto de autonomía administrativa es independiente de la forma de designación de las autoridades de un ente autónomo, que puede ser modificado por la legislación, pero en el caso de la Universidad, el Parlamento no podría alterar la forma de integrar sus órganos de dirección, porque el Art. 203 de la Constitución limita las potestades legislativas en esta materia.

3. Las normas que consagran la autonomía de la Universidad.

Los entes autónomos "son personas públicas estatales que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por consejos o directores generales que poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía, bajo cierto contralor de las autoridades nacionales".

Los servicios de carácter nacional que están a cargo de la Universidad son los de enseñanza, "entendiendo por tales no sólo el impartir la enseñanza pública, sino ejercer la policía de la enseñanza privada".

La autonomía administrativa para el cumplimiento de los cometidos de enseñanza pública, ha sido consagrada por el Art. 202 de la Constitución vigente, que establece:

"La enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos".

Por su parte, el Art.204, dispone:

"Los Consejos Directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara".

Las disposiciones de la Constitución han sido reglamentadas por la ley orgánica de la Universidad, respetando el principio autonómico.

Así, los Arts. 1o. y 5o. de la ley No.12.549, de 29 de octubre de 1958, establecen:

"ARTICULO 1o. REGIMEN GENERAL.- La Universidad de la República es una persona jurídica pública, que funcionará como Ente Autónomo, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Constitución, esta Ley Orgánica y demás leyes, y los reglamentos que la misma dicte."

"ARTICULO 5o. AUTONOMIA.- La Universidad se desenvolverá, en todos los aspectos de su actividad, con la más amplia autonomía."

Es claro, como se adelantó, que la autonomía universitaria no implica ausencia de límites.

Como todo ente autónomo, sólo puede cumplir los cometidos que expresa o implícitamente le asigna el Derecho, y que aparecen desarrolladas (con el nombre de "fines de la Universidad"), en el Art. 2o. de su citada ley orgánica:

"ARTICULO 2o. FINES DE LA UNIVERSIDAD.- La Universidad tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y el ejercicio de las demás funciones que la ley encomiende."

Pero como enseñan Jiménez de Aréchaga y Sayagués Laso, administrar un servicio supone también dirigirlo, es decir, "auto determinar la política del servicio, sus modos de ejecución y los objetivos hacia los cuales debe dirigirse, dentro de los límites del texto constitucional y de la ley".

Para el cumplimiento de sus fines, la Universidad ejerce plenamente la potestad administrativa reglamentaria, esto es, puede dictar los reglamentos o conjuntos de normas necesarios para la organización y funcionamiento de sus servicios (que se denominan "ordenanzas"); y pueda realizar todos los actos jurídicos (actos unilaterales, contratos) y las operaciones materiales encaminadas a realizar sus cometidos.

Establece por sí misma el estatuto de sus funcionarios con arreglo a las bases contenidas en los artículos 58 a 61 de la Constitución; elabora por sí los planes de estudio y establece los títulos y certificados de estudio; establece las condiciones de admisión y de reválida de títulos profesionales y certificados de estudio extranjeros; designa por sí sola a todos los funcionarios docentes, técnicos, administrativos, de servicio u otros, y ejerce sobre ellos las potestades disciplinarias, pudiendo destituirlos respetando las garantías que establece la propia ley orgánica en su Art. 51, y oyendo previamente a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Posee, en fin, la Universidad, plena autonomía para adquirir y enajenar (vender, donar, hipotecar, preñar) bienes muebles e inmuebles.

El conjunto de los poderes de administración expresamente asignados a la Universidad, emana de la lectura de los siguientes artículos de su ley orgánica:

ARTICULOS 20, 21 y 22, que regulan las potestades del Consejo Directivo Central y del Rector.

ARTICULOS 39, 40 y 42, que regulan las potestades de Consejos Directivos y de Decanos de Facultades.

ARTICULOS 48 a 51, que confieren a la Universidad la potestad de dictar el estatuto de sus funcionarios, establecen el principio del concurso para ingresar a ella y para ascender, y regulan su potestad disciplinaria.

Los ARTICULOS 44 a 47 contienen las normas concernientes al patrimonio e ingresos financieros de la Universidad y a su facultad de comprar y vender toda clase de bienes.

Finalmente el ARTICULO 66 consagra la gratuidad de uno de los principales servicios que presta (la enseñanza); la Universidad sólo puede fijar precios por servicios que presta a terceros (que se llaman "proventos") en los casos que indica el literal "d" del Art.45 de su ley orgánica.

Diversas normas han restringido tanto la potestad de designar funcionarios en cargos presupuestados, como la de contratarlos.

Tales normas son de aplicación respecto de toda la Administración Pública y en cuanto a la Universidad -en muy apretada síntesis- ellas suponen:

A) Toda nueva designación en cualquiera de los escalafones no docentes, debe recaer en principio en personas que ya sean funcionarios públicos.

B) A tal efecto, la Universidad debe recabar el previo pronunciamiento de

la Oficina Nacional de Servicio Civil, a fin de que ésta provea los funcionarios solicitados por el mecanismo de redistribución de funcionarios excedentes provenientes de otras entidades estatales.

Si dentro de los 90 días la Oficina Nacional de Servicio Civil no los provee, la Universidad queda en libertad de designar tan sólo en los escalafones "A" (profesional), "B" (técnico profesional), "D" (especializado) y "E" (oficios) a personas que no sean funcionarios públicos, pero a razón de una designación por cada dos vacantes generadas a partir del 7 de agosto de 1990 (fecha de promulgada la ley No.16170).

C) Como excepción al régimen antes reseñado, el Hospital de Clínicas puede promover designaciones o contrataciones de personas que no sean ya funcionarios públicos, sin practicar la previa consulta a la Oficina Nacional de Servicio Civil, pero siempre que no se trate de proveer cargos de los escalafones "C" (administrativo) o "F" (servicios auxiliares).

Para estos dos últimos casos, debe seguirse el mecanismo general de previa consulta a la Oficina Nacional de Servicio Civil, a fin de que los provea por redistribución.

Dos excepciones adicionales a la prohibición genérica de designar a personas que sean ya funcionarios públicos, corresponden a la provisión de cargos o funciones técnicas o especializadas para la ejecución de convenios entre la Universidad y organismos nacionales públicos o privados, y a designaciones de personal en cargos de la Universidad que requieren renovación permanente de conocimientos técnicos.

RESUMEN.

* Los entes autónomos son personas públicas estatales que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por directorios o directores generales que poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía, bajo cierto contralor de las autoridades nacionales.

* Administrar un servicio supone también dirigirlo, es decir, "auto-determinar la política del servicio, sus modos de ejecución y los objetivos hacia los cuales debe dirigirse, dentro de los límites del texto constitucional y de la ley."

* El Art. 2o. de la ley orgánica de la Universidad, establece principalmente que ésta tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas.

Le incumbe asimismo, a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas, y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno.

* La Universidad ha sido dotada de autonomía administrativa para cumplir los fines antes enunciados, por el actual Art. 202 de la Constitución. Los Arts. 1o. y 5o. de su ley orgánica desarrollan tal principio autonómico.

* La Universidad, por tanto, auto-determina la política del servicio para lograr sus fines docentes, de investigación científica, de desarrollo de las artes y de acrecentamiento y difusión de la cultura en nuestra comunidad.

* La autonomía administrativa supone que la Universidad dicta por sí sola las normas generales que organizan su funcionamiento, dicta los estatutos de todos sus funcionarios, designa su personal y puede comprar y vender los bienes de todas clases necesarios para su actividad, dentro de los límites impuestos por la Constitución y las leyes.

4. Autonomía universitaria y régimen financiero.

Toda persona jurídica pública tiene un patrimonio. (1)

Por tanto, la Universidad, que es ente autónomo y posee personalidad jurídica, posee un patrimonio propio, constituido en la forma que indica el Art. 44 de su ley orgánica.

El patrimonio se define como "el conjunto de bienes y obligaciones de una persona, apreciable en dinero, considerado como una universalidad jurídica".

Ese patrimonio es distinto del patrimonio del Estado pues entes autónomos y Estado son personas jurídicas diferentes.

Cuando en el lenguaje corriente se dice que el patrimonio de los entes autónomos es del Estado, se está utilizando la palabra "estado" en su acepción amplia, para indicar el conjunto de las entidades estatales.

En los entes autónomos que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial, los recursos provienen generalmente de las operaciones que realizan y casi siempre configuran precios. Pero en ciertos casos, por la naturaleza de las actividades que desarrolla un ente autónomo o por su carácter deficitario (2) la ley asigna a los entes el producido de ciertos tributos o asigna recursos con cargo a las rentas generales del Estado.

El concepto de autonomía es únicamente administrativo, por lo que en principio, el presupuesto de todos los entes debería ser sancionado por el Parlamento.

(1) El concepto de personalidad (o personería) jurídica, implica que el Derecho atribuye a una colectividad de personas físicas, la capacidad de ser titular de derechos, (propiedad de bienes, titularidad de créditos) y de contraer obligaciones (deudas, etc.) como si fuera una sola persona humana. Son personas jurídicas privadas, las sociedades anónimas, las sociedades de responsabilidad limitada, las cooperativas, etc. Son personas jurídicas públicas, el Estado (en sentido restringido) los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, etc.

(2) Así ocurre con PLUNA, pues al igual que toda empresa de aeronavegación necesita una subvención del Estado: Sayagues Laso, T.II, pag.187, nota (5).

Sin embargo, tras intensos debates, se decidió finalmente en nuestro país que los presupuestos de los entes autónomos comerciales e industriales, necesitados de flexibilidad para desenvolverse eficazmente, sean aprobadas por el Poder Ejecutivo (conforme al actual Art. 221 de la Constitución).

El presupuesto de los restantes entes autónomos, se sanciona conforme al Art. 220 de la Constitución.(1)

Entre éstos se encuentra el presupuesto de la Universidad, cuyos recursos principales provienen de los ingresos generales del Estado porque los servicios que ella presta son absolutamente gratuitos (los "proventos" que puede cobrar y que técnicamente constituyen precios por servicios prestados, son de poca significación cuantitativa).

De acuerdo al Art.23 de la ley orgánica, los proyectos de presupuestos deben ser preparados por cada Consejo de Facultad, que los envía al Consejo Directivo Central.

Este, luego de introducir las modificaciones que estime convenientes, remite al Poder Ejecutivo el proyecto final de presupuesto universitario.

El Poder Ejecutivo lo puede modificar, y tanto el proyecto original de la Universidad como las modificaciones que aquél introduzca, son sometidas al Poder Legislativo, formando parte del Presupuesto General de la Nación (Art.220 de la Constitución).

Debe tenerse presente que cada Presupuesto Nacional rige durante todo el período de cada Gobierno, y debe ser presentado al Poder Legislativo (previo asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto), dentro de los primeros 6 meses del ejercicio de cada mandato quinquenal.

Además, anualmente debe informarse al Parlamento sobre la forma en que se gastó el dinero asignado, esto es, se le deben rendir cuentas y hacer un balance del ejercicio (que cierra cada 31 de diciembre).

(1) La diferencia entre el presupuesto de los entes industriales y comerciales, y el de los demás entes, es exclusivamente formal: uno es decreto y el otro ley. Su contenido es el mismo.

Por ello, el Art.24 de la ley orgánica obliga al Consejo Directivo Central a presentar la rendición de cuentas y el balance de ejecución presupuestal del año transcurrido. En esa oportunidad, puede el Consejo Directivo Central proponer las modificaciones que estime indispensables en sus presupuestos de sueldos, gastos e inversiones.

El Poder Ejecutivo tiene seis meses a partir de vencido cada ejercicio anual, para someter al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución de todo el presupuesto general de la Nación (incluyendo la rendición de cuentas y el balance de la Universidad).

El presupuesto general de la nación aparece dividido en lo que se denominan "incisos". Cada inciso corresponde a una entidad del Estado, (en sentido amplio), o a un Ministerio, a la Presidencia de la República, o al Poder Judicial, etc. y se individualiza por un número (la Universidad es el inciso 26).

Dentro de cada inciso -que como se vio, constituye una división "institucional" del presupuesto- los recursos financieros que asigna el Parlamento, (denominados "créditos presupuestales") se sub-dividen de acuerdo a un criterio distinto de clasificación: los créditos se clasifican por "programa".

El inciso 26 (Universidad de la República), reconoce tres grandes programas: Funcionamiento, Inversiones y Bienestar Universitario.

El primer programa (Funcionamiento) comprende los rubros de retribuciones personales (sueldos, aguinaldos del personal docente y no docente), y comprende también los rubros de gastos corrientes de la Universidad. Está a su vez sub-dividido en programa de "funcionamiento de Facultades y Servicios", y en programa de "funcionamiento de Hospital de Clínicas".

Un segundo programa lo constituye el de Inversiones: se trata de los créditos presupuestales, a los que se imputan los gastos destinados a la formación de activos físicos y al aumento de las existencias de bienes incorporados al patrimonio universitario. Aparece también sub-dividido en inversiones de "Facultades y Servicios", y en inversiones del "Hospital de Clínicas". Comprende el programa de Inversiones, las compras de toda clase de bienes

durables, muebles (por ejemplo, equipos, instrumental) e inmuebles (terrenos, edificios, etc.).

Y finalmente, un tercer programa lo constituye el denominado programa de "Bienestar Universitario" (comedores, becas, beneficios a los funcionarios).

Es importante destacar que la autonomía de administración de sus recursos financieros que posee la Universidad, reconoce límites. Naturalmente que un primer límite está representado por la cuantía de cada crédito que asigna el presupuesto. El principio es que no se puede ordenar un gasto si no existe disponibilidad de crédito (de ahí la importancia de la intervención previa de las Contadurías de los servicios universitarios).

Pero también, las leyes de presupuesto introducen otros límites a las posibilidades de disponer de los recursos financieros por ellos asignados a la Universidad.

Así, por ejemplo, el Consejo Directivo Central puede realizar trasposiciones de fondos sólo entre los sub-rubros en que a su vez sub-divida el rubro "0" (Retribuciones personales) que es rubro del programa "Funcionamiento"; o puede reforzar las asignaciones para el programa de inversiones, tomando dinero de gastos corrientes; pero no puede aplicar a gastos los créditos asignados a inversiones sino hasta un 10%; y no puede tampoco reforzar de manera alguna los fondos asignados al programa 3, de Bienestar Universitario (véase Art.382 de la ley 15.903, de 10/11/87), de "rendición de cuentas").(1)

Debe aclararse, además, que conforme a lo dispuesto por el Art. 462 de la ley 15.903, de rendición de cuentas (10/11/987), "los créditos anuales no afectados al cierre del ejercicio, quedarán sin ningún valor ni efecto alguno".(2)

(1) La ley No.16.170 de Presupuesto Nacional de Gastos e Inversiones promulgada el 28/XII/990, establece en sus artículos 523 y 529:

"ART. 523.- La Universidad de la República, distribuirá los montos otorgados entre sus programas y rubros y determinará los gastos y asignaciones de sus escalafones, todo lo cual comunicará al Tribunal de Cuentas, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Asamblea General dentro de los noventa días del comienzo de cada ejercicio."

"ART. 529.- Autorízase a la Universidad de la República a reforzar las asignaciones de inversiones o gastos de sus programas 1, Funcionamiento, y 2, Inversiones, con los créditos presupuestales de los rubros 0, 1 y 7 o equivalentes que representen las vacantes que se supriman en aplicación del artículo 39 de la presente ley, y el artículo 35 de la Ley No.16.127, de 7 de agosto de 1990.

(2) La ley orgánica de 1958 había acogido la solución del llamado acrecimiento: "el sobrante de rubros al final de cada ejercicio, acrecerá los rubros disponibles del ejercicio siguiente" decía su Art.24. (En base a ese tipo de economías la Universidad compró en la década de los 50 el predio que fuera del Euskal Erria, en Malvín Norte, y que aun hoy posee).

5. El contralor del Tribunal de Cuentas.

Como toda entidad estatal, la Universidad está sometida al contralor de un órgano de creación constitucional, que actúa con autonomía funcional: el Tribunal de Cuentas.

El contralor que el mismo ejerce en todo lo relativo a la gestión financiera del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, es un contralor de **legalidad** (no juzga si los gastos son convenientes o inconvenientes; oportunos o inoportunos: sólo juzga si han acatado las disposiciones que los regulan).

Entre otros de los cometidos del Tribunal, se encuentra el de dictaminar en materia de presupuestos y el de intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, **al solo efecto de certificar su legalidad**, haciendo en su caso, las observaciones correspondientes, y denunciando todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y de contabilidad.

El Tribunal de Cuentas cumple sus cometidos por intermedio de los respectivos contadores o funcionarios que hagan sus veces en cada servicio, quienes deben actuar bajo la superintendencia de aquél.

En caso de observar el Tribunal un gasto o un pago por razón de ilegalidad, debe comunicar sus observaciones. Si el órgano o autoridad que ordena el gasto o el pago insistiera, lo comunicará así al Tribunal, sin perjuicio de darse cumplimiento a lo ordenado.

Si el Tribunal de Cuentas, a su vez, mantuviera sus observaciones, dará noticia a la Asamblea General, a sus efectos (art.211 de la Constitución).

Existen además, contralores atribuidos por recientes normas a órganos ajenos al Tribunal de Cuentas, que la Universidad ha reputado inconstitucionales y que están contenidas, en especial, en el Capítulo II ("Del control"), Título III de la ley 15.903, de 10/11/987.

RESUMEN.

* La Universidad recibe los recursos financieros necesarios para su desenvolvimiento, a través de la ley de presupuesto nacional de recursos y gastos, que se aprueba para cada periodo de Gobierno Nacional.

* Anualmente, debe rendir cuenta de los gastos realizados y practicar un balance de cada ejercicio, que coincide con el año civil. En estas oportunidades, puede la Universidad proponer las modificaciones que estime indispensables en su presupuesto de saldos, gastos e inversiones.

* La Universidad administra en forma autónoma tales recursos financieros, con los que integra su patrimonio propio (conjunto de bienes muebles e inmuebles, y de créditos y obligaciones, apreciables en dinero, de todos los cuales es titular en su calidad de persona jurídica pública).

* La autonomía de administración reconoce los límites que emanan de la propia ley de presupuesto, de las leyes de rendiciones de cuentas y de las normas legales y reglamentarias que regulan el proceso del gasto público.

* El Tribunal de Cuentas (órgano de creación constitucional), ejerce un contralor de legalidad de todos los gastos que ordena la Universidad con cargo a los créditos que cada ley de presupuesto o de rendición de cuentas le asignan.

6. El Contralor Jurisdiccional de la Universidad de la República.

Todos los actos administrativos **definitivos** que dicte la Universidad, son susceptibles de ser anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si resultan contrarios a una regla de derecho o han sido dictados con desviación de poder.

Cualquier persona física o jurídica, que sea titular de un derecho o un interés ("directo, personal y legítimo") violado o lesionado por un acto administrativo de la Universidad, puede ejercer esa acción de nulidad.

Esta expresión (directo, personal y legítimo) impide que por ejemplo organizaciones gremiales o corporativas, ejerzan acciones de nulidad en representación de sus afiliados.

Si el Tribunal (que es órgano creado por Constitución, ajeno al Poder Judicial, y actúa con independencia respecto de todas las entidades estatales), decide que el acto administrativo es contrario a Derecho (ilegal, violatorio de un reglamento o norma general dictado por la propia Universidad; o violatorio de un contrato que obligue a ésta), declara su nulidad, dando así amparo al "demandante" o "actor" (que es quien reclama).

En caso contrario, confirma el acto administrativo impugnado (lo que no puede hacer el Tribunal es reformarlo).

Para ejercer esa acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el interesado o titular de un derecho debe haber agotado previamente la vía administrativa, esto es, debe haber interpuesto en tiempo los recursos legales, dando a la Universidad la oportunidad de revocar por sí misma el acto dictado.

Tales recursos previos son los llamados "recursos de revocación" y "recurso jerárquico".

Dice el Art. 317 de la Constitución:

“Los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, dentro del término de diez días, a contar del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el Diario Oficial.”

“Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación.

Las citadas disposiciones constitucionales aparecen legalmente reglamentadas por el decreto-ley No.15524, de 9/1/984 (ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo) y su modificativa, la ley No.15869 de 22/VI/87.

En esquema, el régimen de recursos contra actos de la Universidad, es el siguiente:

6.1 Recursos de revocación y jerárquico.

Si el acto administrativo fue dictado por el Consejo Directivo Central, sólo se impugna mediante el recurso de revocación, con el que queda agotada la vía administrativa;

Si el acto ha emanado de otro órgano de la Universidad, se debe interponer conjuntamente el recurso jerárquico, que es subsidiario (se interpone con el de revocación para el caso de que ese primer órgano decida mantener su acto originario, y como modo de posibilitar un pronunciamiento definitivo del Consejo Directivo Central.

Los escritos respectivos deben llevar firma letrada.

6.2 Plazos para recurrir.

El recurso de revocación, o el de revocación y jerárquico, deben ser interpuestos dentro de los diez días corridos y siguientes al de la notificación personal, o al de publicación del acto administrativo en el Diario Oficial.

Si el acto administrativo no ha sido notificado personalmente, ni publicado en el Diario Oficial, el interesado podrá recurrirlo en cualquier momento.

Los plazos para interponer los recursos se suspenden durante las Ferias Judiciales y la Semana de Turismo, y los que venzan en días feriados se extenderán hasta el día hábil inmediato siguiente.

6.3 Plazos de la Universidad para resolver la impugnación.

A los 150 días siguientes al de la interposición del recurso de revocación contra un acto del Consejo Directivo Central, sin que éste lo hubiera resuelto, se entenderá que la Universidad ha confirmado (fictamente), el acto administrativo impugnado, quedando así agotada la vía administrativa que habilita al interesado a pedir la anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Si por emanar el acto administrativo de un órgano inferior al Consejo Directivo Central, se hubiera interpuesto además el recurso jerárquico, la denegatoria ficta (producida a los 150 días) o la expresa del órgano inferior, adoptadas ante el recurso de revocación determinan la obligatoriedad de elevar automáticamente el recurso jerárquico al Consejo Directivo Central.

Este dispone a su vez de otros 150 días para resolver el recurso jerárquico, de modo que la denegatoria ficta se entenderá producida a los 300 días siguientes al de la interposición conjunta de los recursos de revocación y jerárquico.

Si la resolución (expresa), manteniendo el acto administrativo fuere notificada personalmente al recurrente o publicada en el Diario Oficial, antes del vencimiento del plazo total disponible, la vía administrativa quedará agotada en la fecha de notificación o publicación.

6.4 La demanda de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La demanda de anulación del acto administrativo confirmado en forma expresa o tácita (denegatoria ficta por transcurso de plazos que tiene la Universidad para resolver los recursos), debe interponerse por el interesado, se pena de caducidad, dentro de los 60 días corridos y siguientes a la notificación personal, a la publicación en el Diario Oficial, o a la fecha en que recayó denegatoria ficta.

Este plazo de 60 días también se suspende durante las Ferias Judiciales y la Semana de Turismo.

RESUMEN.

* Todos los actos administrativos definitivos que dicte la Universidad, son susceptibles de ser anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si resultan contrarios a una regla de derecho o han sido dictados con desviación de poder.

* Previamente, la persona física (funcionario o particular) o la persona jurídica lesionada por un acto administrativo de la Universidad, debe haber agotado la vía administrativa interna mediante los llamados recursos de revocación o de revocación y jerárquico, y posibilitado así un pronunciamiento definitivo del Consejo Directivo Central.

* Si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo falla disponiendo la anulación del acto administrativo, la Universidad debe cumplir lo ordenado, y aun, reparar los perjuicios que el acto anulado hubiere causado.

7. Contralor electoral de la Universidad de la República.

La ley No. 15.739, de 28/3/985, dictó normas reguladoras de los procedimientos electorales destinados a elegir a los miembros de la Asamblea General del Claustro (Art. 17 de la ley orgánica de 1958), a los miembros de los Consejos de cada Facultad (Art.33 de la misma ley), y a los miembros de la Asamblea del Claustro de cada Facultad (Art.36).

El Art.29 de la nueva ley de 1985 estableció que el sufragio será obligatorio y secreto, y atribuyó a la Corte Electoral tanto la reglamentación (anteriormente reservada a ordenanzas universitarias), como la organización, la ejecución, el contralor de las elecciones y el juzgamiento de todas las reclamaciones que se formulen con relación a los actos, procedimientos y resultados electorales

RESUMEN.

* Directa o indirectamente, los órganos que rigen la Universidad, se integran con personas electas mediante sufragio secreto y obligatorio, que deben emitir los miembros de sus órdenes docentes, de egresados y de estudiantes.

* La Corte Electoral reglamenta, organiza y supervisa las elecciones universitarias, y actúa en forma inapelable como juez de las mismas.

8. Contralor Político.

De acuerdo a lo dispuesto por el Art. 205, ciertos artículos de la propia Constitución son aplicables a los entes autónomos.

Interesa destacar -para concluir el análisis de la autonomía universitaria- que el Poder Ejecutivo puede formular observaciones a los Directorios o Directores Generales de entes autónomos, cuando considere ilegal o inconveniente su gestión administrativa o sus actos (y aun puede disponer la suspensión de los actos observados). Es esta una importante limitación a la autonomía de los entes introducida por la Constitución de 1967 pero **no rige** respecto de actos de la Universidad.

Cabe plantearse en cambio, el problema del alcance y la aplicabilidad a la Universidad de lo dispuesto por los incisos 1o. y 2o. del Art. 198 de la Constitución.

El primer inciso mencionado confiere al Poder Ejecutivo la facultad de destituir "a los miembros de los Directorios o a los Directores Generales con venia de la Cámara de Senadores, en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenezcan."

El segundo inciso agrega que "si la Cámara de Senadores no se expidiera en el término de 60 días, el Poder Ejecutivo podrá hacer efectiva la destitución."

El Dr. Alberto Pérez Pérez ha sostenido que conforme a las normas constitucionales vigentes, el Poder Ejecutivo no puede destituir con venia de la Cámara de Senadores, a aquellos miembros de Consejos Directivos de Entes de Enseñanza que hayan sido designados por otros órganos.

Los miembros del Consejo Directivo Central, como luego se examinará, son "designados por los órganos" que integran la Universidad, y los Consejos de sus órganos son electos por docentes estudiantes y egresados" (Art. 203

inciso 2o. de la Constitución), de modo que conforme a la citada interpretación, no es aplicable a la Universidad la facultad que el Art. 198 asigna al Poder Ejecutivo.

El Art. 21 (literales m, n, ñ) de la Ley Orgánica No.12.549 contiene previsiones aplicables a casos de ineptitud, omisión o delitos cometidos por autoridades universitarias.

RESUMEN.

* La Universidad (a diferencia de otros entes cuya autonomía fue limitada por la Constitución de 1967), no es pasible de ser controlada por el Poder Ejecutivo, por razones de inconveniencia o ilegalidad de sus actos o de su gestión administrativa.

9. Autonomía y Coordinación de la Enseñanza.

Debe señalarse, finalmente, que la autonomía de la Universidad no implica que ésta deba dirigir sus servicios desatendiendo la necesaria coordinación que ha de existir entre todos los servicios de enseñanza conforme al Art.202 de la Constitución.

La ley o. 15.739, de 28/3/85, en efecto, integró la Comisión Coordinadora de la Educación, que presiden el Ministro o el Sub-secretario de Educación y Cultura, y de la que forman parte el Rector o el Vice-Rector y 2 miembros del Consejo Directivo Central de la Universidad.

A dicha Comisión compete, entre otros cometidos, el de proyectar las directivas generales de la política educacional del país, y el de coordinar la enseñanza pública mediante recomendaciones impartidas a los Entes.

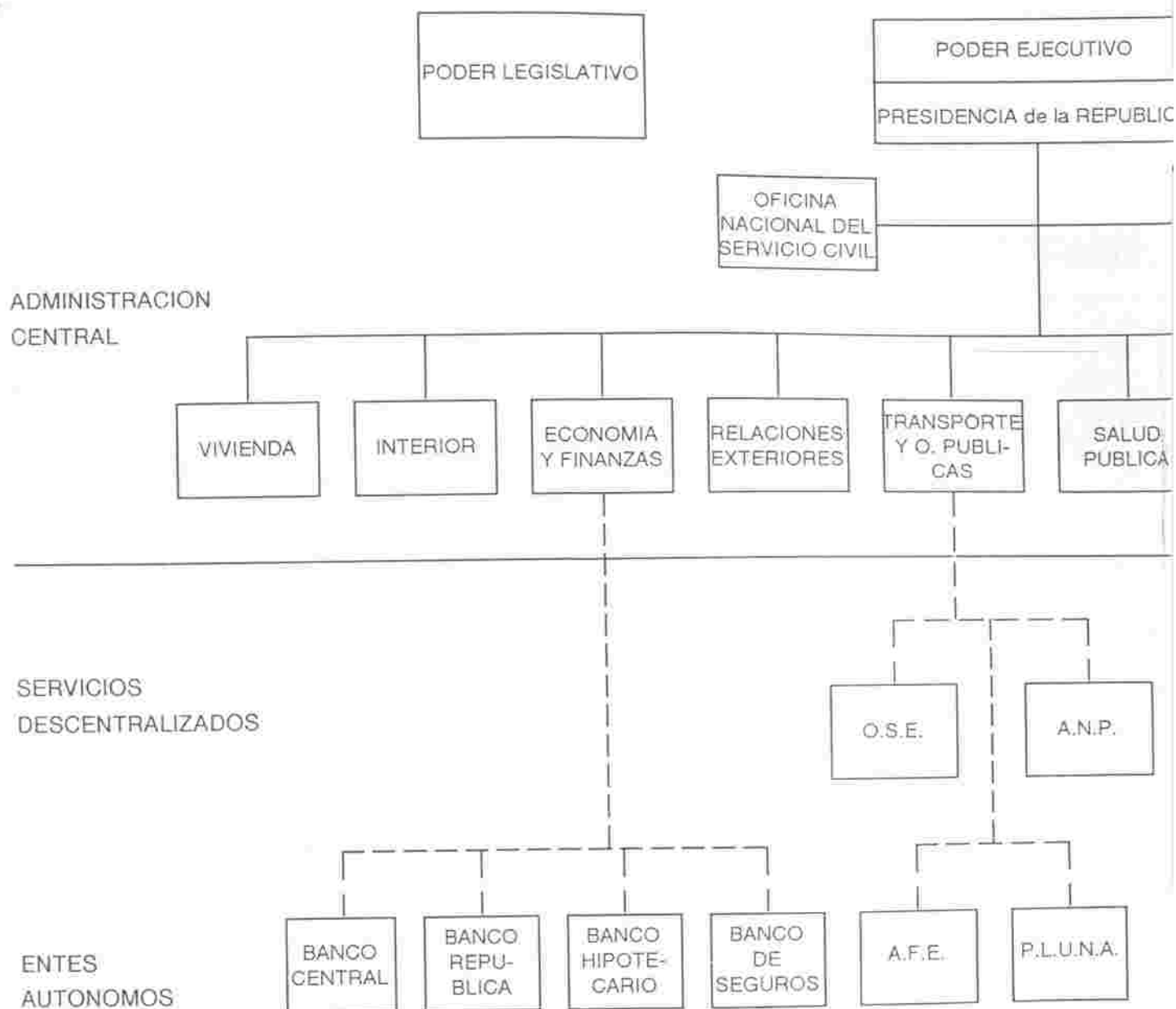
Ninguna de tales disposiciones disminuye la autonomía de la Universidad, pero contribuyen a delimitar, con precisión, la esfera administrativa en que debe moverse la Universidad de la República.

RESUMEN.

* La autonomía de la Universidad no implica que ésta deba auto-determinar sus políticas de gobierno, desatendiendo la necesaria coordinación que ha de existir entre todos los servicios de enseñanza.

* A tal efecto, el Rector o el Vice-Rector y dos miembros del Consejo Directivo Central integran la Comisión Coordinadora de la Educación, que tiene, entre otros, el cometido de proyectar las directivas generales de la política educacional del país.

10. Esquema de la Estructura de nuestro Estado



GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

(19 DEPARTAMENTOS)

