

# **A 60 años de las universidades privadas argentinas: una breve reseña histórico-jurídica.**

Por Guillermo P. Chas<sup>1</sup>

## **SUMARIO**

**I. Introducción. II. El camino hacia la enseñanza universitaria libre. III. Las universidades privadas: de “laica o libre” hasta nuestros tiempos. IV. Conclusión.**

### **I. Introducción**

El pasado año 2018 significó el sexagésimo aniversario de la sanción y promulgación de la Ley 14.557 que estableció el régimen de universidades privadas y, en virtud del cual se reconoció a los particulares el derecho de fundar, organizar y sostener casas de altos estudios que complementarían la oferta académica de nivel superior brindada por el Estado.

En ese contexto, el propósito del presente trabajo no será otro que el de realizar un breve *racconto*, desde una óptica histórico-jurídica, acerca del surgimiento, evolución y actualidad del régimen legal aplicable a las universidades privadas.

### **II. El camino hacia la enseñanza universitaria libre.**

Actualmente, en nuestro país, la enseñanza superior universitaria puede recaer en cinco tipos de instituciones a saber: las universidades nacionales, las universidades provinciales, las universidades privadas reconocidas por el Estado Nacional, los institutos universitarios estatales y los institutos universitarios privados reconocidos, que conforman, en su conjunto, el Sistema Universitario Nacional.<sup>2</sup>

Sin embargo, esto no fue siempre así sino que, hasta llegar al estado de situación actual, se fueron sucediendo distintas etapas que podemos identificar a lo largo de la historia constitucional argentina.

---

<sup>1</sup> El autor es abogado graduado con diploma de honor (promedio 9.67) por la Universidad Católica Argentina (UCA). Miembro Asociado de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Profesor de Historia y Derecho Constitucional de la Universidad del Salvador (USAL) y de Derecho Administrativo de la UCA. Es Secretario Parlamentario (unidad Diputado) en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Ley Nacional 24.521, Artículo 26.

Originalmente, tras la sanción de la Ley 1.597 del año 1885, también conocida como *Ley Avellaneda*, el monopolio de la enseñanza universitaria quedó en manos del Estado Nacional. Dicha norma estableció las reglas a las cuales debían subordinarse los estatutos de las Universidades de Córdoba y de Buenos Aires, los cuales serían dictados por los Consejos Superiores pero requerirían de la aprobación del Poder Ejecutivo<sup>3</sup>. Esta autorización también sería requerida para la designación de los profesores propuestos por las Facultades respectivas.<sup>4</sup>

Como se ha dicho, la mencionada ley imponía a las Universidades Nacionales una serie de pautas obligatorias que debían ser respetadas al momento de elaborar los estatutos, especialmente en lo relativo a su régimen de gobierno y a la estructura orgánico funcional de las mismas. De este modo, se establecía que una Asamblea Universitaria integrada por miembros de todas las Facultades tendría a su cargo la elección del Rector, quien tendría mandato por cuatro años pudiendo ser reelegido;<sup>5</sup> que el Consejo Superior sería presidido por este Rector e integrado por los Decanos de las Facultades y dos delegados nombrados por estas últimas;<sup>6</sup> y que las cátedras vacantes serían llenadas a través de un mecanismo consistente en la elaboración de una terna por parte de la Facultad la cual, previa aprobación del Consejo Superior de la Universidad, sería remitida al Poder Ejecutivo Nacional para la designación de quién finalmente quedaría a cargo.<sup>7</sup>

Dicha situación monopólica permanecería vigente hasta 1959, aún cuando previamente se habían materializado intentos tendientes a constituir universidades privadas – por ejemplo, en 1910, cuando el Episcopado Argentino sentó las bases para una Universidad Católica en Buenos Aires, llegando a crear una Facultad de Derecho bajo su órbita – e incluso se habían presentado proyectos de ley en el Congreso Nacional que buscaban dar amparo a la voluntad de quienes promovían la existencia de instituciones universitarias libres.

El primer intento tuvo lugar en 1923, durante el gobierno del Presidente Marcelo Torcuato de Alvear, cuando fue elevada al Poder Legislativo una iniciativa destinada a regular la creación de universidades libres, facultándolas

---

<sup>3</sup> Ley Nacional 1.597, Artículo 2°.

<sup>4</sup> Ley Nacional 1.597, Artículo 3°.

<sup>5</sup> Ley Nacional 1.597, Artículo 1°, inciso 1.

<sup>6</sup> Ley Nacional 1.597, Artículo 1°, inciso 3.

<sup>7</sup> Ley Nacional 1.597, Artículo 1°, inciso 5.

a expedir títulos de idéntico valor a los otorgados por las universidades nacionales, previa aprobación del Consejo Universitario Nacional.<sup>8</sup>

En 1941, el otrora dirigente estudiantil de la Federación Universitaria Argentina y por entonces diputado socialista Julio Víctor González presentó un proyecto de su autoría destinado a regular la enseñanza universitaria, previendo en su artículo 49 la existencia de universidades libres aunque exigiendo, para su establecimiento, una ley especial que las declarara de utilidad pública.<sup>9</sup> Esta propuesta, al igual que la iniciativa presentada durante la gestión de Alvear, prohibía que las universidades libres recibieran aportes del Estado Nacional,

Posteriormente, en 1946, seis diputados de la Unión Cívica Radical – Sydney Rubino, Juan Noriega, Julio Busanich, Manuel Mántaras, Romeo Bonazzola y Silvano Santander – presentaron en la Cámara un nuevo proyecto que, en su artículo 8º, facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a autorizar el funcionamiento de universidades libres, sometiéndolas al control del Consejo Universitario Nacional y, nuevamente, impidiéndoles recibir subsidios del Estado.

Con el auge del primer gobierno del General Juan Domingo Perón llegaría, no exenta de polémica, la sanción de la Ley 13.031 en el año 1947. Para los peronistas, esta ley no significaba otra cosa que “arrebatar las facultades de las manos de las élites oligárquico-liberales que se habían instalado en ellas como en cotos privados, ajenos a los intereses mayoritarios”, en tanto que los opositores, principalmente radicales, sostenían que la ley no buscaba sino “barrer con las conquistas históricas del 18, para poner a la Universidad al servicio del poder.”<sup>10</sup>

El transcurso de los años nos permite hacer una valoración más objetiva y menos pasional del impacto de dicha ley, junto a su modificatoria 14.297, que sin lugar a dudas corrió de escena los principios liberales propios de la Ley Avellaneda que había regido por más de medio siglo, y desplazó también a las conquistas centrales de la Reforma Universitaria de 1918 al poner fin a la autonomía universitaria y el cogobierno triestamental, al disponer la elección de

---

<sup>8</sup> BARSKY, O., “La universidad privada argentina”, Ed. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2007, p. 51.

<sup>9</sup> BARSKY, O., op. cit, p. 68.

<sup>10</sup> LIONETTI, L., “La universidad en los tiempos del primer peronismo: gratuidad y acceso irrestricto”, publicado en <https://www.unicen.edu.ar/content/la-universidad-en-los-tiempos-del-primer-peronismo-gratuidad-y-acceso-irrestricto>, consultado el 1/12/2018.

los rectores por el Poder Ejecutivo Nacional,<sup>11</sup> al igual que los profesores titulares,<sup>12</sup> quedando éstos, al igual que los catedráticos de inferior jerarquía y los alumnos, vedados de ejercer actividad política en su carácter de miembros de la comunidad universitaria.<sup>13</sup>

El advenimiento del golpe de estado de 1955 traería aparejada la “restauración del orden jurídico”,<sup>14</sup> que no solo se centraría en aspectos fundamentales como la reforma constitucional de 1957, destinada a reinstaurar el texto de 1853 con sus modificaciones de 1860, 1866 y 1898, sino también en otras cuestiones entre las cuales podemos mencionar el tema relativo a la legislación universitaria.

En esta etapa jugaría un rol central Atilio Dell’Oro Maini, una figura de destacada filiación católica que llegó a ocupar el cargo de Ministro de Educación de la Nación bajo la presidencia del General Pedro Eugenio Aramburu, en el contexto de la autodenominada Revolución Libertadora. Para Dell’Oro Maini – que se había graduado en la fallida Universidad Católica de la década de 1910 debiendo revalidar su título en la Universidad de Buenos Aires,<sup>15</sup> lo que logró obteniendo la medalla de oro<sup>16</sup> – el asunto de la enseñanza superior gozaba de especial interés, al igual que la existencia de universidades libres.<sup>17</sup>

Paralelamente a ello, en las Jornadas Universitarias convocadas por los estudiantes de la Provincia de Tucumán el 1° de noviembre de 1955, se desencadenaron las primeras conclusiones contundentes a favor de la universidad libre.<sup>18</sup>

En ese congreso, en el cual estuvieron representadas todas las universidades del país a través de los tres estamentos de su gobierno, se llegó a la

---

<sup>11</sup> Ley Nacional 14.297, Artículo 9°.

<sup>12</sup> Ley Nacional 14.297, Artículo 37.

<sup>13</sup> Ley Nacional 13.031, Artículo 4°.

<sup>14</sup> HALPERÍN DONGHI, T., “Historia de la Universidad de Buenos Aires”, Ed. EUDEBA, Buenos Aires, 1999, p. 168.

<sup>15</sup> MIGLIORE, J., “Los cursos de cultura católica”, publicado en [www.enduc.org.ar/enduc8/trabajos/p04-t1.pdf](http://www.enduc.org.ar/enduc8/trabajos/p04-t1.pdf), consultado el 5/12/2018.

<sup>16</sup> AJA ESPIL, J., “Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas – Tomo XXIV”, Buenos Aires, 1995, p. 333.

<sup>17</sup> Véase, para mayor detalle, el discurso titulado “El restablecimiento de la libertad de las academias nacionales”, que se encuentra publicado en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003441.pdf>.

<sup>18</sup> GENTICO, P., “Universidad laica o libre: los hechos y el debate entre 1955 y 1958”, publicado en <https://goo.gl/UV9ajx>, consultado el 25/2/2019, p. 15.

conclusión de que el régimen constitucional argentino vigente desde 1853 “garantizaba la libertad de enseñar y de aprender, y permitía la creación de universidades privadas con facultades para organizarse como lo creyeran conveniente”, y se sostuvo que dichas universidades deberían otorgar “diplomas o grados académicos, pero no expedir títulos habilitantes para el ejercicio de las profesiones liberales, cuya reglamentación es exclusiva del Estado, ni tampoco recibir subsidios del mismo”.<sup>19</sup>

En este contexto, que el citado profesor GENTICO acertadamente considera marcado “por el avance liberal y autonomizante de las instituciones de enseñanza superior en materia de política educativa”, el Ministro Dell’Oro Maini rubricó un decreto destinado a establecer el régimen legal de las universidades – identificado bajo el número 6.403/55 – que permitió, por primera vez en la historia argentina, que la iniciativa privada pudiera “crear universidades libres (...) capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes, siempre que se sometan a las reglamentaciones que se dictaran oportunamente”.<sup>20</sup>

Inmediatamente después de su promulgación, ocurrida el 23 de diciembre de 1955, se daría paso a un proceso histórico de alto contenido político y social, que transcurrió entre 1955 y 1958 y fue sintetizado bajo el título de “laica o libre”, en alusión a las principales posturas ideológicas y dialécticas<sup>21</sup> que marcaron los enfrentamientos en torno al contenido del Decreto-Ley y de los intentos de reglamentación de su Artículo 28, conflicto que recién quedaría zanjado tras la sanción de la Ley 14.557, conocida también como Ley Domingorena en honor al diputado frondizista que la impulsó sosteniendo férreamente la libertad de enseñanza universitaria.<sup>22</sup>

### **III. Las universidades privadas: de “laica o libre” hasta nuestros tiempos.**

Esta ley, que surgió de una decisión política que el Presidente Arturo Frondizi ya había anticipado en su campaña presidencial,<sup>23</sup> constituyó uno de los retos más difíciles de su gestión al frente de la República y lo puso como parte

---

<sup>19</sup> GENTICO, P. op. cit., p. 15.

<sup>20</sup> Decreto-Ley 6.403, Artículo 28.

<sup>21</sup> Dice GENTICO en la obra citada, y suscribimos a su apreciación, que *laica o libre* “no fue un debate exento de batallas semánticas, porque la enseñanza siempre fue libre y libre no implica necesariamente religioso. Más que acoger una posición laica o una posición libre, lo que se definió en ese entonces fue el mecanismo por el cual los estudiantes iban a poder acceder a su diploma profesional.”

<sup>22</sup> DERISI, O., “La Universidad Católica en el recuerdo: a los 25 años de su fundación”, Ed, EDUCA, Buenos Aires, 1983, p. 37.

<sup>23</sup> Semanario “Qué sucedió en 7 días”, edición del 22 de mayo de 1958.

central de un debate que trascendió los círculos académicos y políticos y dividió a la opinión pública. La resistencia a su medida no solo partía desde los partidos de la oposición sino también desde el seno de su propio partido e incluso lo enfrentó con su hermano Risieri, que ocupaba por entonces el cargo de Rector de la Universidad de Buenos Aires.<sup>24</sup>

La Ley 14.557 derogó el Artículo 28 del Decreto-Ley 6.403 y lo reemplazó por el siguiente texto: *“La iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado Nacional. Los exámenes que habilitan para el ejercicio de las distintas profesiones serán públicos y estarán a cargo de los organismos que designe el Estado nacional. Dichas universidades no podrán recibir recursos estatales y deberán someter sus estatutos, programas y planes de estudio a la aprobación previa de la autoridad administrativa, la que reglamentará las demás condiciones para su funcionamiento.”*

La nueva disposición, a diferencia de la anterior, presentaba un carácter más operativo y específico, dejando menos aspectos librados a la potestad reglamentaria. De todas maneras, a través del Decreto 1.404 del año 1959, el Presidente de la Nación reglamentó lo relativo al examen final de habilitación que debían rendir los egresados, disposición que luego fue modificada a través del Decreto 631 del año siguiente. La única diferencia entre las reglamentaciones radicaba en que el tribunal examinador originalmente contaba con un representante de las universidades nacionales, y finalmente pasó a estar integrado por un representante del Estado elegido de una terna elaborada por el Ministerio de Educación e integrada por personas con especial versación en la materia de que se tratara.

Tras la entrada en vigencia de esta norma, la iniciativa privada dio surgimiento a numerosas instituciones universitarias que, actualmente, son más de sesenta. Abrieron el camino la Universidad del Salvador, la Universidad Católica Argentina y la Universidad del Museo Social Argentino, sumándose luego el Instituto Tecnológico de Buenos Aires. El fenómeno también se reflejó fuera de la Capital Federal con la creación de la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, la Universidad Católica de Cuyo, la Universidad Católica de Santiago del Estero, la Universidad Católica de Salta, la Universidad Católica de La Plata; la Universidad de Morón; la Universidad Argentina de la Empresa;

---

<sup>24</sup> Disertación del Dr. Carlos Salvadores de Arzuaga, Rector de la Universidad del Salvador, pronunciado en el acto homenaje a los 60 años de la sanción de la Ley 14.557, el 23/09/2018 en la Universidad Católica Argentina.

la Universidad de Belgrano y otras tantas que han ido constituyéndose y consolidándose con el paso de los años.

Otra ley que corresponde mencionar en el ámbito de nuestro estudio ha sido la Ley 17.245 del año 1967, dictada durante un nuevo gobierno de facto, que llevaba por título “Ley Orgánica de las Universidades Nacionales” y que, en su artículo 1º, disponía que la enseñanza universitaria estaba a cargo de las universidades nacionales, las universidades provinciales y también, de las universidades privadas registradas, sosteniendo el camino iniciado por el decreto de Dell’Oro Maini y reafirmado por la Ley 14.557.

Finalmente, no puede dejarse de lado la actualmente vigente Ley de Educación Superior, sancionada en 1995 bajo el número 24.521, que reconoce como integrantes del Sistema Universitario Nacional – y como responsables de la enseñanza superior universitaria – a las universidades e institutos universitarios nacionales, a las universidades provinciales y a las universidades e institutos universitarios privados reconocidos por el Estado nacional.<sup>25</sup> Todas ellas gozan de autonomía académica e institucional, lo que les confiere atribuciones suficientes para:<sup>26</sup> dictar y reformar sus estatutos, definir sus órganos de gobierno y el funcionamiento de éstos, crear carreras universitarias de grado y pregrado, otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a la ley, fijar su régimen de convivencia, designar y remover al personal, y reconocer a asociaciones de estudiantes, lo que además confiere a tales instituciones personería jurídica propia.<sup>27</sup>

#### **IV. Conclusión**

Sin lugar a dudas, la historia universitaria argentina ha dedicado numerosas páginas a la conquista de un derecho que hoy nos parece natural pero cuyo reconocimiento y tutela efectiva llevó años: el derecho a la enseñanza libre, con oferta educativa de nivel superior tanto estatal como también privada.

---

<sup>25</sup> Ley Nacional 24.521, Artículo 26.

<sup>26</sup> Ley Nacional 24.521, Artículo 29 incisos a, b, d, i, l, ñ.

<sup>27</sup> Con relación a esto último, es oportuno destacar que la conformación de asociaciones estudiantiles (v . gr. federaciones o centros de estudiantes) es una manifestación lícita del derecho constitucional de libre asociación con fines útiles (Art. 14 CN), por lo cual no puede ser vedado por institución universitaria alguna, contrariamente a una creencia que suele estar bastante arraigada en estudiantes de casas de altos estudios de gestión privada. Por supuesto, éstas conservan la potestad de reconocerlas – o no – de acuerdo a los criterios que surjan de sus estatutos y su ideario institucional, y, a diferencia de lo que ocurre en las universidades nacionales, no están obligadas a garantizarle participación en el gobierno universitario.

Desde 1885 hasta 1958, el Estado nacional monopolizó la cuestión universitaria quedando exclusivamente en sus manos la potestad de dictar carreras profesionales otorgando títulos habilitantes. Tras la sanción de la Ley Domingorena, se dio paso a una etapa en la cual coexistieron universidades nacionales con universidades privadas, persistiendo en manos del Estado la facultad de habilitar el ejercicio profesional de los graduados de las segundas.

A partir de los años setenta, asistimos a una etapa de mayor igualdad entre casas de estudios estatales y privadas, quedando ambas empoderadas para conceder títulos profesionales habilitantes, cumplidos los requisitos que establecen las normas y reglamentaciones aplicables. La aprobación de la Ley de Educación Superior ha resultado superadora en este aspecto ya que pone a las universidades privadas en una situación de mayor igualdad con las nacionales, más allá de diferencias entendibles que persisten por imperio de la ley y de la mismísima Constitución Nacional, destacándose principalmente el alcance de la autonomía que, en el caso de las universidades públicas, goza de jerarquía constitucional y de una extensión muy superior.<sup>28</sup>

A la luz de los hechos acaecidos en el transcurso de estos sesenta años, consideramos que la Ley 14.557 abrió las puertas de un camino que permitió profundizar la libertad de enseñanza reconocida por nuestra ley fundamental, poniendo fin al monopolio estatal para dar paso a una etapa superadora en la cual el Estado dejó de encontrarse solo en la significativa tarea de formar ciudadanos y pasó a contar con el siempre valioso aporte de la sociedad civil, garantizando de este modo una educación superior más amplia, más abierta, más plural y más diversa, que redundará en la preparación de más profesionales capaces de hacer su aporte para la consecución de una nación más próspera, justa y pujante.

---

<sup>28</sup> NOVELLI, C., “Reseña bibliográfica de *La autonomía universitaria: definiciones normativas y jurisprudenciales en clave histórica y actual*” en *Academia – Revista sobre enseñanza del derecho*, año 9, número 17, Buenos Aires, 2011, p. 270.