

## CAPITULO I

### EL TEXTO CONSTITUCIONAL

1. Hasta 1994, la única referencia de la Constitución a la universidad figuraba en su artículo 67, inciso 16, según el cual correspondía al Congreso, entre otras funciones:

"Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria (...)"

La interpretación de esta norma fue hecha y nunca modificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 7 de noviembre de 1932, en la causa "Bergés, Pedro v. Gobierno Nacional", en los siguientes términos:

"El Congreso ha entendido que cumplía su misión constitucional dando los lineamientos generales dentro de los cuales debe desenvolverse la instrucción superior al sancionar una ley orgánica como la mencionada (1.597), en donde están trazados aquéllos y en donde se crean los organismos adecuados a tales fines, sin perjuicio de que las Cámaras legislativas, en cualquier momento, puedan dictar las providencias que crean convenientes a su mejor dirección" (*Fallos*, 166: 271)<sup>1</sup>.

La reforma de 1994 mantuvo esa norma - actualmente inciso 18 del artículo 75 - y, a continuación, agregó otra, más extensa - inciso 19 del mismo artículo - , que, entre otras disposiciones, establece que corresponde asimismo al Congreso:

"Sancionar leyes de organización y de base de la educación, que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales".

Esta elevación de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales a principio de jerarquía constitucional plantea de entrada un interrogante acerca de su noción y alcances exactos. Hasta ahora esto no ocurría porque la noción y los alcances de la autonomía y la autarquía universitarias - no mencionadas en la constitución histórica - eran fijados discrecionalmente por el legislador<sup>2</sup>. En adelante, en cambio, cualquier norma legal regulatoria de tal autonomía-autarquía puede ser impugnada invocando una posible violación de la garantía constitucional, tal como ha ocurrido apenas dictada la ley de educación superior, n° 24.521.

Con relación a la autarquía - más concretamente, a la autarquía institucional - la interpretación de la norma constitucional no origina mayores problemas, porque la legislación, la doctrina jurídica y la jurisprudencia la han caracterizado técnicamente desde hace tiempo, como el tipo de descentralización administrativa que otorga a un ente estatal personalidad jurídica propia, con capacidad para adquirir derechos, contraer

obligaciones y administrarse a sí mismo, y con competencia específica para gestionar un determinado fin público estatal, dentro del marco normativo básico de su creación<sup>3</sup>.

**2.** Con respecto a la autonomía, en cambio, la cuestión es más problemática, debido a las vicisitudes históricas de la legislación específica, las divergencias jurídico-doctrinarias en la materia y la periódica interferencia de políticas extrauniversitarias.

A estos factores históricos se suma hoy el múltiple empleo del término "autonomía" en el texto de la Constitución reformada, aplicado por ella a seis instituciones de muy diversa índole, a saber:

–Universidades nacionales: "autonomía y autarquía universitaria" (art. 75, inc. 19).

–Auditoría General de la Nación: "autonomía funcional" (art. 85).

–Defensor del Pueblo: "autonomía funcional" (art. 86).

–Ministerio Público: "autonomía funcional y autarquía financiera" (art. 120).

–Municipalidades de provincia: "autonomía municipal" (art. 123).

–Ciudad de Buenos Aires: "gobierno autónomo" (art. 129).

Curiosamente, la autonomía no es mencionada en las cláusulas relativas a las provincias, a las que siempre les fue aplicada por la doctrina y la jurisprudencia.

En tres casos (Auditoría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Ministerio Público) la Constitución dedica a cada institución un capítulo especial, con normas básicas de organización y funcionamiento. En otros dos (municipalidades de provincia y ciudad de Buenos Aires) se limita a establecer algunas normas generales dentro del correspondiente artículo. En el de las universidades nacionales, sólo menciona los términos citados, sin agregado alguno. Es evidente que estas seis autonomías explícitas, más la implícita que corresponde indudablemente a las provincias, son imposibles de reducir a un tipo único, y menos de asimilar a la autonomía provincial. Se trata, por tanto, de un término multívoco, cuyos alcances deben ser determinados en cada caso particular.

**3.** Ciñéndonos concretamente al tema de la autonomía - autarquía universitaria, el primer paso que corresponde dar a los efectos de su correcta interpretación es consultar el debate del artículo durante las sesiones de la Convención Constituyente. Lamentablemente, tal debate arroja muy poca luz sobre el tema. En efecto, la cláusula constitucional en cuestión fue incluida en el "Dictamen de la Comisión de Redacción sobre despachos de las Comisiones de competencia federal y de régimen federal, sus economías y autonomía municipal" (Orden del día n° 8), cuyo tratamiento comenzó el 4 de agosto de 1994<sup>4</sup>.

En la parte de ese temario relativa a la educación hubo dos dictámenes: el de la mayoría (suscripto, entre otros, por los convencionales Corach, Barra, Berhongaray, Masnatta, Quiroga Lavié, García Lema, Carrió, Yoma y Rosatti) y el de la minoría (suscripto por los convencionales Zaffaroni, Alvarez, Estévez Boero, Ibarra, Oliveira y J. P. Cafiero). El texto del dictamen de la mayoría, aprobado sin modificaciones, es hoy el inciso 19 del artículo 75. El de la minoría, en lo que aquí interesa, eliminaba la referencia a la "autarquía" universitaria y a los "planes de instrucción general y universitaria" del antiguo artículo 67, inciso 16.

El debate fue bastante desordenado, en razón del tratamiento simultáneo de los múltiples y disímiles asuntos del orden del día, entre los cuales se diluyó el tema educativo. Para más, la discusión sobre este tema se centró en la gratuidad de la educación pública estatal, a causa de la simultánea mención de la "equidad", rechazada por la minoría. De la autonomía y la autarquía universitarias se habló poco y siempre en términos muy generales. En el Diario de Sesiones hay dos inserciones de cierta extensión, solicitadas por los convencionales Pedro Perette y Jesús Rodríguez, con sus respectivas posiciones sobre el tema universitario; pero, a los efectos de la interpretación auténtica de la norma, ellas tienen únicamente el valor de opiniones personales porque, además de llevar sus solas firmas, ni siquiera fueron expuestas ante sus pares en el recinto de las deliberaciones <sup>5</sup>.

Aunque el debate, como se ha dicho, abarcó simultáneamente todos los asuntos del orden del día, la votación se hizo por partes.

La correspondiente al tema educativo se efectuó el 11 de agosto. En ese momento fue propuesta expresamente la supresión de la palabra "autarquía", lo que no fue aceptado por la Comisión. Finalmente, la cláusula quedó aprobada por el voto de 171 convencionales. Por la negativa votaron 53 <sup>6</sup>.

4. La parquedad del texto constitucional y la brevedad del respectivo debate obligan a pensar que los constituyentes entendieron que la autonomía y la autarquía universitarias, más allá de los avatares históricos por todos conocidos, eran valores entendidos en la sociedad argentina y preexistentes a la reforma constitucional, cuyas nociones y alcances prácticos no requerían mayores precisiones y, por tanto, no podrían ser desconocidos por el legislador al momento de reglamentarlas. Esto pone de relieve - como se adelantó en el prólogo - la importancia que revisten los antecedentes históricos para la interpretación de la norma.

Partiendo de esta premisa, en los tres capítulos siguientes, que completan esta primera parte del trabajo, trataremos de extraer de los antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales sobre la materia todo lo que ellos puedan aportarnos sobre los principios de autonomía y autarquía, en general, dejando para la segunda parte el análisis de las cuestiones particulares en las que están en juego esos principios, con especial referencia, entonces sí, a la ley de educación superior, n° 24.521 <sup>7</sup>.

## Notas

1. Conforme a la citada norma constitucional, a la unánime interpretación de los autores y a la constante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las leyes universitarias suponen una delegación de competencia legislativa, cuyo escalón siguiente es la aprobación del estatuto. Cuando la ley exige que el estatuto sea aprobado por la propia universidad y por el Poder Ejecutivo, la delegación, en rigor, es en favor de ambos; cuando sólo exige su aprobación por la universidad, es exclusivamente en favor de ella. En ambos casos, a partir de ahí todas las decisiones de la universidad ajustadas a la ley y al estatuto tienen como último fundamento aquella delegación. Sobre este tema pueden verse, entre otros: Enrique I. Groisman, *La universidad como problema jurídico* (Buenos

Aires: Macchi, 1968), págs. 8-9; y Jorge Reinaldo Vanossi, *Universidad y Facultad de Derecho: Sus problemas* (Buenos Aires: Eudeba, 1989), págs. 22 y 148.

2. En realidad, la primera referencia a la "autonomía" en un texto constitucional argentino fue hecha en la Constitución de 1949, que rigió desde ese año hasta 1955, en la que figuraba esta norma:

"Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento" (art. 37, sec. IV, inc. 4°).

3. Ver, entre otros, Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1965), t. I, n° 109 y 213; Agustín A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo: Parte general* (Buenos Aires: Macchi, 1974), t. 1, cap. XI; Bartolomé A. Fiorini, *Manual de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: La Ley, 1968), primera parte, págs. 145 y sigs.; Manuel María Diez, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Bibliográfica Omega, 1965), t. II, págs. 63 y sigs.

4. Convención Nacional Constituyente, *Diario de sesiones* (versión taquigráfica; Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1994), p. 3155.

5. *Ibidem*, págs. 3934 y 3943.

6. *Ibidem*, págs. 3835 y 3846. La supresión de la palabra "autarquía" fue propuesta por el convencional Barcesat. Según él, "no agrega nada al concepto de autonomía y por el contrario da la idea de que las universidades deben tener los recursos propios para poder desarrollar su función, y si no, no serán viables" (p.3841). En reunión anterior, el mismo convencional había propuesto decir simplemente "autonomía institucional y académica", porque con la palabra "autarquía" podía pretenderse que las universidades "se autofinancien" (p. 3539). En nombre de la Comisión redactora, el convencional Jesús Rodríguez no aceptó la propuesta formulada (p. 3845).

7. Dentro de la bibliografía sobre la materia de nuestro estudio, pueden verse tres obras que se destacan por su enfoque sistemático, a saber: Horacio J. Sanguinetti, *Régimen administrativo de la universidad* (Buenos Aires: Macchi, 1963), que analiza los regímenes anteriores a 1966; Groismann, *La universidad como problema...*, cuyo análisis avanza hasta el nuevo régimen instaurado por la ley 17.245, del año 1967; y Vanossi, *Universidad y Facultad de Derecho...*, que llega hasta las vísperas de la reforma constitucional.