

## CAPITULO II

### LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

1. En poco más de un siglo, la legislación universitaria argentina ha experimentado notorios cambios en lo que respecta a la autonomía - autarquía de las universidades nacionales. No obstante, es posible encontraren en ella algunas coincidencias, al menos formales, que no dejan detener cierta utilidad para nuestro estudio, como se verá a continuación.

Al sancionarse la Constitución de 1853 había en el país dos universidades, ambas provinciales: la de Córdoba y la de Buenos Aires. La primera fue nacionalizada en 1854, durante la presidencia de Justo José de Urquiza, la segunda lo fue en 1881, durante la presidencia de Julio A. Roca, a consecuencia de la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Poco después, en 1885, se dictó para ambas la ley 1.597, conocida como ley Avellaneda, por haber sido Nicolás Avellaneda, entonces rector y senador nacional, el autor del respectivo proyecto. La ley tenía sólo tres artículos, el primero de los cuales disponía que las universidades mencionadas debían dictar sus estatutos con sujeción a las bases establecidas en sus siete incisos. En 1895, la ley 3.271 agregó un nuevo artículo, sin mayor importancia. Posteriormente, la ley-convenio 4.699, de 1905, que dispuso la nacionalización de la universidad provincial de La Plata, estableció otras bases, bastante más detallistas, pero exclusivamente para el estatuto de esta nueva universidad nacional. Hasta 1947, estas leyes, en las que no figuraban las palabras autonomía ni autarquía, mantuvieron su vigencia sin modificaciones, pese a los numerosos proyectos elaborados para reemplazadas o reformadas <sup>1</sup>.

2. En 1947, durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón, se sancionó la ley 13.031, que derogó la ley Avellaneda, sin hacer referencia alguna a los estatutos universitarios. En realidad, se trataba de una ley-estatuto, que en sus 118 artículos regulaba todos los aspectos de la organización y el funcionamiento de las universidades nacionales de manera detallada y rigurosamente uniforme. En 1954, durante la segunda presidencia de Perón, dicha ley fue, a su vez, derogada y reemplazada por la ley 14.297, que tenía el mismo carácter de ley-estatuto y que, pese a su menor extensión (73 artículos), regulaba aún más rigurosamente la vida universitaria <sup>2</sup>. En contraste con esta restricción práctica de la autonomía-autarquía y otras que más adelante veremos, ambas leyes declaraban lo siguiente:

"Las universidades (...) cuentan con la autonomía técnica, docente y científica que se les confiere por la presente ley y con el pleno ejercicio de su personalidad jurídica" (ley 13.031, art. 12).

"Las universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan de la autarquía que en el orden administrativo les confiere la presente ley" (ley 14.297, art. 69).

3. En 1955, el gobierno *de facto* instalado ese mismo año puso en marcha un proceso totalmente contrario. El decreto - ley 477/55 derogó las leyes 13.031 y 14.297, restableció la vigencia de la ley Avellaneda, intervino provisoriamente las universidades, y levantó la bandera de la autonomía universitaria. Pocos meses después, el decreto-ley 6.403/55 (61

artículos) estableció las normas básicas del proceso de transición, modificadas enseguida por los decretos-leyes 10.775/56, 8.780/57 y 15.677/57, para citar sólo los más importantes<sup>3</sup>. Todos ellos fueron ratificados con posterioridad por la ley "ómnibus" 14.467, de septiembre de 1958. El resultado de esta proliferación normativa fue un régimen complejo y casi laberíntico, cuya norma clave era, no obstante, muy clara:

"El estatuto de cada universidad será publicado en el Boletín Oficial y entrará en vigencia a los diez días de su publicación, quedando sin efecto, desde entonces, frente al mismo, las disposiciones de la ley 1.597, del decreto 6.403/55 y de cualquier otra disposición legal o reglamentaria que se le oponga" (decreto-ley 10.775/56, art. 9°).

La norma transcrita instauraba un nuevo régimen, desconocido hasta entonces, caracterizado por la ausencia de normas mínimas comunes a todas las universidades y la vigencia automática de regímenes estatutarios particulares, dictados por ellas mismas. Y como estos estatutos podían diferir entre sí, existía la posibilidad de que las disposiciones legales y reglamentarias anteriores mantuvieran su vigencia en unas universidades y no en otras<sup>4</sup>. Una excepción - más de hecho que de derecho - a lo que acaba de señalarse fue el decreto-ley 7.361/57, que estableció un nuevo régimen económico-financiero para las universidades, cuya vigencia no fue alterada por los estatutos posteriores.

En los considerandos de estos decretos-leyes abundan las referencias a la autonomía, pero no así en sus partes dispositivas. El más importante de todos ellos, el 6.403/55, menciona seis veces en sus considerandos el "principio de autonomía", la "anhelada autonomía" y la "plena autonomía", pero, en cambio, en su parte dispositiva dispone tan sólo:

"Las universidades nacionales se organizan y desenvuelven dentro de un régimen jurídico de autarquía, tienen el pleno gobierno de sus estudios y la administración de su patrimonio conforme a las leyes respectivas, y de acuerdo con los estatutos que cada una dicte para sí misma según las modalidades de su tradición y las conveniencias de su ámbito local" (art. 1°).

Fiel a esa terminología técnica, el capítulo III de dicho decreto, relativo al trámite de aprobación de los estatutos y designación de las autoridades estatutarias, se titulaba "*Proceso del establecimiento de la plena autarquía en las universidades nacionales*". Años después, la ley 14.855, de creación y organización de la Universidad Tecnológica Nacional, empleó los mismos términos:

"La Universidad Obrera Nacional, creada por el artículo 9° de la ley 13.229 como organismo dependiente de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, queda separada desde la fecha de tal vinculación y entrará a funcionar dentro del régimen jurídico de autarquía, con el nombre de Universidad Tecnológica Nacional" (art. 1°).

4. En 1966, un nuevo gobierno *de facto* intervino las universidades nacionales y sancionó un régimen transitorio (leyes 16.912 y 17.148) que asignó a la Secretaría de Cultura y Educación y a los rectores y decanos interventores las atribuciones estatutarias de los distintos órganos del gobierno universitario. Diez meses más tarde, la ley 17.245 (126

artículos), de 1967, estableció un régimen orgánico común para todas las universidades, a partir del cual cada universidad debía dictar su propio estatuto, y derogó expresamente los decretos-leyes 6.403/55, 10.775/56, 7.361/57 y 8.780/57. Esta nueva ley orgánica restableció el empleo simultáneo de los términos autonomía y autarquía, como se puede apreciar en este artículo:

"Para el cumplimiento de lo establecido en los artículos anteriores, el Estado confiere a las universidades autonomía académica y autarquía financiera y administrativa" (art. 5°).

5. En 1974, durante la tercera presidencia de Perón, se dictó la ley orgánica 20.654 (62 artículos), que derogó la anterior, pero mantuvo el sistema de normas básicas comunes y estatutos particulares en cada universidad. En el punto que estamos analizando, reitera con ligeras variantes la misma fórmula:

"Las universidades nacionales son personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica y financiera que les confiere la presente ley (...)" (art. 3°).

6. En 1976, otro gobierno *de facto*, instalado ese año, reiteró la práctica conocida: modificó parcialmente, con carácter transitorio, la ley 20.654 y fijó al Ministerio un plazo de 180 días para elevar un proyecto de nueva ley orgánica. Esos 180 días se convirtieron en cuatro años, al cabo de los cuales fue sancionada la ley 22.207 (80 artículos), de 1980, que derogó la 20.654, sin variar el sistema de bases comunes y estatutos particulares, ni la fórmula habitual:

"Las universidades nacionales son personas jurídicas de carácter público, que gozan de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera" (art. 5°).

7. En diciembre de 1983, ya restablecido el régimen constitucional, uno de los primeros actos del nuevo gobierno fue dictar el decreto 154/83, por el cual se dispuso la intervención de las universidades nacionales, la rehabilitación provisional de los estatutos vigentes al 29 de julio de 1966 y otras medidas transitorias, sin llegar a derogar totalmente la ley 22.207. Seis meses después, el Congreso sancionó la ley 23.068 (10 artículos), de 1984, que ratificó aquel decreto, con algunas modificaciones, y derogó definitivamente la ley 22.207. Según el artículo 1° de la nueva ley, ella constituía el "*régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, hasta tanto se dicte la correspondiente ley de fondo*", normalización que, según el mismo artículo, debía cumplirse en el plazo máximo de un año y medio.

Esta provisoriedad legal se extendió al régimen económico-financiero de las universidades. En efecto, la ley 23.151, de ese mismo año, sobre tal materia, autolimitó expresamente su vigencia a la de "*la normalización prescripta por la ley 23.068*" (art. 1°). Cinco años más tarde, la ley 23.569 de 1988, que la reemplazó, expresaba en su primer artículo que ella regiría "*hasta tanto se dicte la correspondiente ley universitaria*" (art. 1°). Extrañamente, el decreto 154/83 y las tres leyes sancionadas en el período 1984-1989 (leyes 23.068, 23.151 y 23.569) no mencionan ni la autonomía ni la autarquía<sup>5</sup>, lo cual no originó, por cierto, ningún problema.

Lo que sí causó problemas fue la cuestión de la vigencia temporal de la ley 23.068. En efecto, tan claras referencias a una futura "*ley de fondo*" o "*ley universitaria*" marcan una notable diferencia entre este régimen transitorio y el del período 1955-1957, cuya norma clave fue el artículo 9° del decreto-ley 10.775/56, antes transcripto, que descartó de plano una ley de ese tipo. Y, al mismo tiempo, abren un interrogante acerca de cuál fue el régimen legal de las universidades nacionales durante los diez años posteriores al vencimiento del plazo máximo de un año y medio establecido para su normalización. De acuerdo con el texto del citado artículo 1° de la ley, es indudable que ella estableció un "régimen provisorio"; pero el mismo artículo fija dos términos a esa provisoriedad: la normalización (máximo, un año y medio) y la sanción de la "ley de fondo. ¿Caducó la ley al cumplirse el año y medio? ¿Se prolongó su vigencia hasta la sanción de la ley 24.521? Que este interrogante no es una simple sutileza técnico-jurídica lo demuestran los conflictos de competencia ocurridos más adelante entre el Poder Ejecutivo y algunas autoridades universitarias <sup>6</sup>.

8. Años más tarde, en 1993, se dictó la ley federal de educación, n° 24.195, y en ella encontramos la siguiente norma referida a las universidades:

"Las universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa y económico-financiera en el marco de una legislación específica" (art. 23).

9. En síntesis, si consideramos los decretos-leyes de los años 1955 a 1967 como un solo régimen legal, y hacemos otro tanto con las tres leyes del período 1984-1989, en poco más de un siglo habríamos tenido ocho regímenes universitarios anteriores a la reforma constitucional, que podrían servir de antecedentes para su interpretación en lo que respecta a la noción general de autonomía y autarquía universitaria. Pero es precisamente en este punto donde su valor es muy limitado, porque no va más allá de una coincidencia formal en el empleo de la fórmula reiteradamente citada, según la cual "*las universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera*". En lo sustancial, es decir, en lo que refiere al contenido o alcance práctico de esa fórmula, lejos de haber coincidencia, hay diferencias y oposiciones notorias. Para comprobarlo, basta comparar las leyes 13.031, 14.297 y 22.207 - que mencionan la autonomía-autarquía, pero la restringen a lo mínimo - con el decreto - ley 6.403/55 o la ley 23.068 - que no la mencionan, pero la favorecen ampliamente - . Curiosamente, estas diferencias no dependen del tipo de gobierno que dictó las normas. En efecto, entre las más favorables a la autonomía, las hay dictadas por gobiernos constitucionales (ley 23.068) y también por gobiernos de facto (decreto ley 6.403/55 y concordantes), y en el extremo opuesto, las hay asimismo dictadas por gobiernos constitucionales (leyes 13.031 y 14.297) y por gobiernos *de facto* (ley 22.207).

## Notas

1. Sanguinetti, *Régimen administrativo...* p. 27. Según el autor, hubo cerca de cincuenta proyectos de reforma total o parcial presentados al Congreso antes de 1947.

2. Obsérvese que esta ley se dictó durante la vigencia de la Constitución de 1949, que contenía la explícita referencia a la autonomía universitaria antes transcripta (capítulo I, nota 2).

3. Sanguinetti, *Régimen administrativo...* p. 16, donde el autor menciona más de medio centenar de decretos y decretos-leyes de esa época sobre el régimen de las universidades nacionales. Puede verse una recopilación de esos decretos y otros documentos en *La Revolución Libertadora y la Universidad, 1955-1957* (Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, 1957).

4. Entre 1958 y 1960, las ocho universidades entonces existentes dictaron sus respectivos estatutos, que en la práctica resultaron bastante semejantes. Lo mismo ocurrió posteriormente con el estatuto de la Universidad Tecnológica Nacional.

5. Sin embargo, la ley 23.044, del 25 de enero de 1984, ya había dispuesto la restitución de "*la personería jurídica, la autonomía académica y la autarquía administrativa, económica y financiera*" a la Universidad Nacional de Luján (cerrada por la ley 22.167, de 1980).

6. El origen del problema señalado debe buscarse en el trámite parlamentario de la ley 23.068. En efecto, el mismo día en que dictó el decreto 154/83 (13 de diciembre de 1983), el Poder Ejecutivo elevó al Congreso un proyecto de ley de sólo tres artículos, en que ratificaba dicho decreto y derogaba la ley 22.207, con excepción de seis artículos sobre intervención a las universidades y atribuciones de los órganos del gobierno universitario. El 11 de enero de 1984 la Cámara de Diputados aprobó dicho proyecto, con simples modificaciones de forma. Hasta aquí, el régimen legal era netamente provisorio, tanto es así que durante el debate hubo manifestaciones que hacían suponer que el proyecto de ley definitiva o "de fondo" sería elevado al Congreso a muy breve plazo (*Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1984, págs. 537-558). La media sanción del proyecto pasó entonces al Senado, donde se le agregó el plazo máximo de un año y medio para concluir la normalización y, con la finalidad de derogar definitivamente la ley 22.207, se le incorporó con ligeras variantes el texto de los seis artículos de dicha ley que resultaban necesarios para el funcionamiento de las universidades, algunas de cuyas disposiciones (como las relativas a la intervención a la universidad, o la suspensión o separación del rector, vicerrector y decanos) correspondían más a un régimen definitivo que a un régimen provisorio (*Diario de sesiones del Senado* del 21 de marzo de 1984, págs. 1081-1101; y *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* del 13 de junio de 1984, págs. 1527-1543). Vencido el plazo de normalización, el Poder Ejecutivo entendió que, con la aprobación de los estatutos y la elección de las autoridades universitarias definitivas, las universidades podían seguir funcionando autónomamente sin mayores problemas, pese a no haberse dictado la anunciada "ley de fondo". Pero los defectos técnicos introducidos a la ley por el Senado, sumados a la ausencia de textos explícitos sobre cuestiones clave relacionadas con la autonomía (como los contenidos en los decretos-leyes de los años 1955 a 1957) dieron pie para que pudiera sostenerse que, a falta de aquella "ley de fondo", las normas del régimen provisorio de normalización sobre algunas atribuciones del Poder Ejecutivo seguían vigentes. Como veremos más adelante, los conflictos a que esto dio lugar llegaron hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual, en su fallo del 18 de junio de 1991, dictado en la causa "Universidad de Buenos Aires y. Poder Ejecutivo Nacional" (*Fallos*, 314:570), desestimó la interpretación de la universidad acerca de los reales alcances de su autonomía. (En los capítulos III, n° 2, y VII, n° 7, se comentará dicho fallo.) En otro fallo posterior, prácticamente unánime (la

única disidencia de fondo fue del ministro Carlos S. Fayt), de fecha 5 de agosto de 1993, la misma Corte declaró explícitamente lo siguiente:

"El régimen establecido por la ley 23.068 tiene un carácter provisorio, hasta tanto una ley de fondo - aún no sancionada - reemplace la ley orgánica de las universidades nacionales, n° 22.207, que aquélla expresamente derogó. (...) Lo dicho alcanza para concluir que la ley orgánica prometida con sujeción al art. 67, inc. 16 de la Constitución Nacional no puede ser sustituida por un complejo normativo de inferior rango, como son los reestablecidos estatutos del año 1966. Estos conservan la jerarquía que las decisiones jurisprudenciales le atribuyen, y la exigencia contenida en el art. 6° de la ley 23.068 mantiene su vigor hasta tanto otra ley disponga lo contrario" (Autos: "Jurío, Mirta L. c. Universidad Nacional de La Plata"; fallo publicado en *Jurisprudencia Argentina*, t. 1995-1, p. 703).