

CAPITULO III

LOS ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

1. En el ámbito de la doctrina jurídica y la jurisprudencia de los tribunales las nociones de autonomía y autarquía universitarias han estado por lo general vinculadas a un problema de terminología técnica, centrado en la propiedad o impropiedad del vocablo "autonomía" para referir al *status* jurídico de las universidades nacionales. Naturalmente, debajo de la terminología había cuestiones sustantivas, que analizaremos a lo largo de este estudio.

Los aportes doctrinarios sobre dicha cuestión abundaron en los dos períodos de los años 1955 a 1966 y 1984 a 1993. En el primero de ellos (1955-1966), las posiciones extremas al respecto fueron sostenidas por dos calificados autores: Rafael Bielsa y Horacio J. Sanguinetti. Para Bielsa, los términos soberanía, autonomía y autarquía expresaban conceptos precisos y perfectamente diferenciados, no habiendo más autonomía que la de las provincias, la cual, a diferencia de la autarquía, no admitía grados. En consecuencia, al criticar los decretos - leyes 6.403/55 y 10.775/56, tachándolos de inconstitucionales, enseñaba lo siguiente:

"Una confusión de terminología ha sido quizá la causa del error, pues se ha considerado siempre a las universidades como autónomas sin serlo. Para comprobarlo basta comparar los elementos de la autonomía con los de la autarquía. Las universidades son entes autárquicos. (...) Todos los elementos que definen la autonomía de las provincias faltan en las universidades" ¹.

Por su parte, Sanguinetti, partiendo de los decretos criticados por Bielsa y sin entrar al tema de su inconstitucionalidad, escribía lo que sigue:

"A partir de 1955, obedeciendo a viejas aspiraciones, la autarquía se amplió en tal medida, que actualmente cabe hablar de un sistema en todo caso intermedio, pero notoriamente próximo a la autonomía. En efecto, si por autarquía se entiende administración propia bajo el contralor central, autonomía es gobierno propio, sin más límite que la Constitución. (...) Sin embargo, desde 1955 desaparecieron progresivamente las formas características del contralor (...) Por lo tanto, el régimen actual semeja mucho más una plena autonomía institucional que la clásica autarquía" ²

En el segundo período mencionado (1984-1993), ambas posiciones fueron sostenidas, por una parte, por Juan C. Cassagne, Juan Ramón de Estrada y Armando N. Canosa, y, por la otra, por Humberto Quiroga Lavié³. En todos los casos, la cuestión giró en torno de lo mismo, a saber: si era o no correcto aplicar a las universidades nacionales el término autonomía, tradicionalmente empleado para designar el *status* constitucional de las provincias.

Un enfoque distinto, mantenido desde 1970 hasta las vísperas de la reforma constitucional en distintos trabajos y proyectos, fue el de Jorge Reinaldo Vanossi, quien encaró el tema desde un ángulo más socio-político que técnico-jurídico, es decir, sin entrar en "el interminable debate sobre las fronteras entre la autonomía y la autarquía" y

dejando en claro que el término autonomía "no es un término unívoco sino equívoco y multívoco, tal como se desprende de la pluralidad de regímenes legislativos en la materia"⁴.

2. Tan importante como estas elaboraciones doctrinarias ha sido sin duda la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En la recopilación de fallos sobre educación de Héctor Félix Bravo ⁵, pueden encontrarse algunos pronunciamientos expuestos sobre el tema que nos ocupa, dictados en juicios iniciados por personas particulares (docentes, alumnos, graduados o terceros) que se consideraban afectados por resoluciones de autoridades universitarias. He aquí algunos ejemplos:

"No está en discusión que la Universidad Nacional de La Plata es un ente descentralizado de la Administración nacional y que tiene por tanto autonomía académica y autarquía administrativa y financiera. Constituye, en consecuencia, una persona distinta del Estado, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones por sí misma" (*Fallos*, 285:312; 25-4-73).

"La Universidad de Buenos Aires posee el carácter de persona de derecho público, dotada de autarquía administrativa y económico-financiera, habilitada para adoptar y ejecutar todas las decisiones que hagan al cumplimiento de sus funciones, para nombrar y remover a su personal, para administrar sus recursos y patrimonio, y realizar la gestión económica, financiera y jurídica a ello inherente (...)" (*Fallos*, 300:1140; 26-10-78).

Un pronunciamiento más explícito y de mayor trascendencia es el recaído años más tarde en la causa "Universidad Nacional de Buenos Aires v Poder Ejecutivo nacional" (*Fallos*, 314:570; 18-9-91), en el cual la mayoría del tribunal declaró lo siguiente:

"A diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas, porque se dictan sus propias normas (arts. 5° y 106 de la Constitución Nacional), las universidades nacionales sólo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera, para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines, de conformidad con normas que les son impuestas (art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional) (*Fallos* 299:185). De modo que la expresión 'autonomía universitaria' - expresión no receptada en el régimen vigente - debe ser entendida, no en sentido técnico, sino como un propósito compartido de que en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y la cultura, alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes a las que deben acatamiento" (voto de los ministros Ricardo Levene, Rodolfo C. Barra, Julio S. Nazareno, Eduardo Moliné O'Connor y Mariano A. Cavagna Martínez).

"Las universidades nacionales han sido organizadas en el ordenamiento argentino, desde antaño, como entes de derecho público bajo el régimen de la autarquía. Así lo dispuso expresamente el legislador desde la primera ley en la materia, la 1597 del año 1885, conocida como ley Avellaneda, y lo reconoció en forma uniforme este Tribunal al señalar que las universidades nacionales sólo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines, de conformidad con normas que les son impuestas por el Congreso (*Fallos* 299:185) (...). En esa inteligencia, la expresión *autonomía universitaria*

debe ser interpretada, más allá de su sentido técnico, como expresión que trasciende el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal de independencia: la plasmada no sólo en la alta apreciación que nuestra comunidad tiene por las entidades a las que confía la promoción, difusión y preservación de la cultura superior, sino además la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que, en el cumplimiento de las delicadas tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional al que deben, por cierto, pleno acatamiento" (voto de los ministros Augusto C. Belluscio y Enrique S. Petracchi)⁶.

En la oportunidad citada hubo una sola disidencia: la del ministro Carlos S. Fayt, quien entendió que el término correcto en el caso era el de autonomía y no el de autarquía, si bien reconociendo que no se trataba de la autonomía propia de las provincias.

En síntesis, la doctrina expuesta en este fallo es muy clara y puede resumirse así: las universidades nacionales son entes autárquicos; en cuanto a la autonomía, hay que distinguir: en un sentido estrictamente técnico, sólo son autónomas las provincias; en un sentido amplio o no técnico, puede decirse que también lo son las universidades.

Ahora bien, ¿cuáles eran para la Corte los alcances de esa autonomía en sentido amplio o "no técnico"? Aparte de lo que se desprende del propio fallo citado, en la recopilación de jurisprudencia en materia educativa de Bravo podemos encontrar una docena de otros fallos que, con ligeras variantes de redacción, sientan esta doctrina:

"Las decisiones de las universidades nacionales en el orden interno, disciplinario, administrativo y docente no son en principio susceptibles de revisión judicial - aunque se los impugne por la vía de amparo - , salvo manifiesta irrazonabilidad o arbitrariedad, o que se cause lesión a derechos y garantías constitucionales o a las leyes que reglamentan los derechos protegidos por la Constitución Nacional" ⁷.

Debe señalarse que estos fallos corresponden al período 1961-1985 - es decir, tanto durante gobiernos constitucionales como *de facto* - y que, con fundamento en la doctrina citada, la Corte en unos casos desestimó y en otros hizo lugar a la impugnación de diversos actos de autoridades universitarias, distinguiendo siempre el doble aspecto del acto: su oportunidad, conveniencia o mérito (cuya valoración corresponde exclusivamente a la universidad) y su legitimidad (cuya valoración corresponde en última instancia al Poder Judicial). Dicho de otro modo, todos los actos de las autoridades universitarias sin excepción son "justiciables", pero en ellos hay algunos aspectos susceptibles y otros no susceptibles de revisión judicial. Por tanto, aun en actos de contenido netamente académico - como designación y cesantía de docentes, sanciones disciplinarias a alumnos y docentes, o condiciones de admisión a ciertas carreras - la Corte ha entrado a juzgar los aspectos formales del acto impugnado y, en algunos casos, también la eventual arbitrariedad o irrazonabilidad de su contenido sustancial ⁸.

3. En conclusión, los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales anteriores a la reforma constitucional de 1994 muestran la gravitación de la cuestión terminológica acerca de la hipotética incompatibilidad técnica entre autonomía y autarquía, que la legislación había soslayado al referirse en todos los casos a la autonomía académica", y que la Corte

resolvió hablando de una autonomía "no técnica". Esta cuestión ha quedado superada a raíz de la reforma constitucional, que - como hemos visto - además de emplear ambos términos simultáneamente, aplica el más conflictivo de ellos - el de autonomía - a seis instituciones distintas, lo que impide hablar en adelante, cuando de ellas se trate, de "autonomía no técnica". Esto no significa, claro está, que todas las autonomías tengan la misma conformación y los mismos alcances técnico-jurídicos. En lo que respecta a la autonomía universitaria, es indudable que, mucho antes de la reforma constitucional, la Corte ya la había caracterizado y definido en sus alcances prácticos con bastante precisión⁹.

Notas

1. Rafael Bielsa, *El recurso jerárquico* (Buenos Aires: Depalma, 1964), p. 97. Del mismo autor, puede verse también, entre otras obras, *Principios de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Depalma, 1966), p.665, n° 382 y sigs., y el folleto *La universidad y su régimen jurídico: Examen de un decreto anómalo* (Buenos Aires, 1959).

2. Sanguinetti, *Régimen administrativo...* p. 14. Similar posición fue sostenida por Groisman en *La universidad como problema...*, págs. 5 y sigs.

3. Juan Carlos Cassagne, "Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria" (*El Derecho*, t. 124, p. 870); Juan Ramón de Estrada, "Las universidades nacionales y el recurso dealzada" (*La Ley*, t. 1986-E, p. 1018); Armando N. Canosa, "Un fallo esperado: La autonomía universitaria" (*El Derecho*, t. 142, p. 576); Humberto Quiroga Lavié, "La autonomía universitaria" (*La Ley*, t. 1 987 - B, p.724).

4. Vanossi, en *Universidad y Facultad de Derecho...*, sintetiza la cuestión en estos términos:

"De esa pluralidad de regímenes existentes se desprende la percepción de tres distintas concepciones acerca del significado y los alcances del *status* de la autonomía universitaria, a saber: 1) una concepción *negatoria*, que rechaza el otorgamiento de un mínimo de descentralización a los establecimientos de la enseñanza superior, ya sea por razones políticas, de seguridad, de supuesto impulso revolucionario, etc., pero que cualquiera sea su fundamento es siempre común a las formas autocráticas y regímenes monocráticos, cualquiera sea su orientación de contenido; 2) una concepción *absoluta*, que deposita en la autonomía la máxima extensión posible de la descentralización con respecto a los órganos del poder político central, llegando en algunos casos - por vía de ciertas exageraciones en la aplicación - a un avance más allá de lo que conceptualmente significa la noción de autonomía para acercarse a la figura de una soberanía universitaria, es decir, de algo así como un Estado dentro del Estado; y 3) una concepción *relativa*, según la cual la autonomía es una forma valiosa y necesaria, que no debe excluir la adecuada inserción de las funciones y fines universitarios con los demás fines nacionales y sociales, o sea, que concibe a la autonomía como un medio pero no como un fin en sí mismo: la autonomía es un instrumento de protección de la actividad universitaria, pero no una vía de segregación o apartamiento del resto de la comunidad, o un pretexto para abrazar fines contrarios o diversos de los establecidos por la sociedad políticamente organizada" (págs. 21 y 147).

En otro lugar describe gráficamente esta última concepción diciendo que "salvadas las distancias entre lo nacional y lo universitario, la isla debe unirse al continente" (p.32).

5. Héctor Félix Bravo, *Jurisprudencia argentina en materia de educación* (Buenos Aires: Eudeba, 1986).

6. En estos votos se nota la influencia de un dictamen del ex Procurador del Tesoro de la Nación, doctor Carlos María Bidegain, de fecha 5 de mayo de 1960, en el cual se dijo, entre otras cosas, lo siguiente:

"El concepto jurídico de autonomía sólo conviene a las provincias en nuestra organización constitucional (...) Debe reconocerse, empero, que el uso de este término, aplicado a las Universidades, aunque sea incorrecto desde el punto de vista técnico, puede justificarse como una expresión que trasciende el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal (...) En el lenguaje corriente se dice autonomía universitaria y no autarquía universitaria, aun por quienes están al tanto de la incorrección semántica, porque se desea expresar un sentido específico, que es fácilmente captado en nuestra sociedad. El sentido captado no es meramente el de la alta apreciación que nuestra comunidad tiene por las entidades a las que confía la promoción, difusión y preservación de la cultura superior, sino además la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que en el cumplimiento de las delicadas tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las Universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional, al que deben, por supuesto, acatamiento" (*Dictámenes*, 73:86).

7. Bravo, *Jurisprudencia argentina...* fichas 63167, 74 quáter, 94 bis, 97, 98 bis, 107 bis, 108 y 125 (*Fallos*, 279:69; 284:418; 288:46; 289:143; 291:462; 304:396; 302:1506; 295:728; 302:1549; 294:418 y 251:277).

8. Véase Groisman, *La universidad como problema...*, págs. 65-80. El autor analiza con amplitud todos los recursos y acciones posibles contra decisiones definitivas de las universidades y, en particular, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación anterior a 1958, que no siempre había distinguido con claridad los dos aspectos señalados, lo cual lo lleva a hacer el siguiente comentario:

"Lo que está vedado a los jueces es suplir con su propio criterio el elemento discrecional del acto administrativo, pero es su deber decidir si ese acto está dictado de acuerdo con la ley y la Constitución. Por otra parte, en el sistema constitucional argentino no hay autoridades con autonomía propia que las coloquen fuera del control de los jueces" (p. 79).

Posteriormente, la Corte sentó la doctrina extractada en el texto y en consecuencia declaró, por ejemplo, la inconstitucionalidad de una norma reglamentaria que negaba el ingreso a alumnos expulsados de otras universidades argentinas y extranjeras sin ponderar las causales de tal sanción; la suspensión de un alumno por el término de cinco años como sanción por haber incitado a una huelga; la separación de un docente al que se le otorgó sólo un plazo de veinticuatro horas para hacer su descargo de la falta

imputada; y la norma estatutaria que limitaba el acceso a la carrera del doctorado a los egresados de la propia universidad (véase Bravo, *Jurisprudencia argentina...* fichas 71, 74 bis, 97 y 118; Fallos, 281:243; 301:413; 295:728 y 305:1818).

9. En realidad, la histórica polémica doctrinaria entre autonomía y autarquía universitarias fue una suerte de logomaquia, esto es, una lucha de palabras, porque si la autonomía expresaba el *status* constitucional de las provincias y éstas eran todas iguales, no había nada para discutir, pues las universidades no eran provincias ni podía haber instituciones más o menos autónomas que otras. Pero, más allá de las palabras, la opción por una u otra implicaba restringir al máximo o admitir en diverso grado la injerencia del Poder Ejecutivo en la vida de - la universidad, al margen de toda cuestión técnico-jurídica. La reforma constitucional ha puesto fin a la lucha de palabras, pero queda en pie la determinación práctica de los alcances de cada una de las autonomías mencionadas en el texto reformado. Todas son ahora "técnicas", aunque no idénticas.