

CAPITULO V

ESTATUTOS

1. La primera de las cuestiones particulares que corresponde analizar en materia de autonomía y autarquía de las universidades es la relativa al dictado y la aprobación de sus estatutos¹. La ley 1.597 otorgó al consejo superior de cada universidad la atribución de dictar el respectivo estatuto con arreglo a las bases que ella misma establecía (art. 1°) y, al Poder Ejecutivo, la de aprobarlo en definitiva (art. 2°). La ley-convenio 4.699, de nacionalización de la Universidad de La Plata, estableció otras bases, algo más minuciosas, pero reiteró las atribuciones del consejo superior y del Poder Ejecutivo en el procedimiento de aprobación del estatuto (art. 2° del convenio). En la práctica, este régimen se desvirtuó un tanto. Horacio C. Rivarola comenta que "el poder ejecutivo aprobó alguna vez los estatutos con tales modificaciones que importaron serias variantes en el proyecto de las universidades"².

En cuanto a las leyes 13.031 y 14.297, ya se señaló en el capítulo II (n° 2) que, como leyes-estatuto que eran, no previeron la existencia de estatutos universitarios particulares.

2. Tras la derogación de estas dos últimas leyes, los decretos - leyes 6.403/55 y 10.775/56 eliminaron tanto las bases legales comunes cuanto el requisito de la aprobación definitiva del estatuto por el Poder Ejecutivo. La norma clave de este nuevo régimen se encontraba en dos artículos del decreto-ley 10.775/56, según los cuales, una vez aprobado por la asamblea universitaria *ad hoc* prevista en su artículo 8°, el estatuto produciría, como vimos anteriormente, los siguientes efectos:

"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" (art. 9°).

En honor a la verdad, este régimen era jurídicamente indefendible. El mismo Sanguinetti, enérgico defensor de la autonomía, ha escrito lo siguiente:

"(...) esta aptitud de un simple estatuto para modificar, por delegación legal, una ley, no parece muy ortodoxa y se presta a conflictos. (...) De allí que las universidades debieron ser cautas en el ejercicio del derecho que se les atribuía, que en todo caso se refiere a su orden interno"³.

3. Las tres leyes del período 1966-1983 volvieron al régimen de la ley 1.597, pero asignando el dictado de los estatutos no al consejo superior sino a la asamblea universitaria. Estos son los textos:

"Las universidades gozan de las siguientes atribuciones: Dictar y reformar sus estatutos con la aprobación del Poder Ejecutivo y organizarse conforme a ellos" (ley 17.245, art. 6°, inc. b).

"Son atribuciones de la asamblea universitaria: Elaborar y elevar al Poder Ejecutivo para su aprobación el estatuto de la universidad, así como también su reforma" (ley 20.654, art. 22, inc. b).

"Las universidades nacionales tendrán las siguientes atribuciones: Dictar y reformar sus estatutos, con la aprobación del Poder Ejecutivo nacional" (ley 22.207, art. 6°, inc. a).

4. El "régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales", instituido por el decreto 154/83 y la ley 23.068, derogó la ley 22.207 y los estatutos dictados en su consecuencia, restableció los vigentes al 29 de julio de 1966, y asignó al consejo superior provisorio de cada universidad, entre otras atribuciones, la siguiente:

"Establecer las modificaciones que se consideren necesarias a los estatutos universitarios puestos en vigencia, los que serán elevados a los fines de su aprobación al Ministerio de Educación y Justicia" (ley 23.068, art. 6°, inc. a).

Para interpretar correctamente esta norma hay que tener presentes las dudas a que dio lugar la ley 23.068, ya comentadas en el capítulo II (n° 7 y nota 6), con respecto al tiempo de su propia vigencia. Continuando dicho comentario, podemos decir que, si se tratara de una norma provisorio, vigente hasta la "normalización" de las universidades, ella estaría en la línea de los anteriores regímenes de transición, durante los cuales, y con las universidades intervenidas, los ministros del área tuvieron facultades excepcionales, adecuadas a esa circunstancia. En cambio, si se tratara de una norma provisorio, pero vigente, no hasta la "normalización", sino hasta la sanción de una futura ley de fondo", el ministro habría gozado de una atribución que la ley 1.597 y las tres leyes del período 1967 a 1983 reservaban al Poder Ejecutivo ⁴.

5. En resumen, con abstracción de las leyes 13.031 y 14.297, que no preveían la existencia de estatutos, y de la ley 23.068, cuya interpretación ofrece las dificultades que acaban de señalarse, podemos clasificar los regímenes precedentemente comentados en dos grupos:

a) Aprobación de los estatutos por la universidad y el Poder Ejecutivo, con sujeción a un régimen legal básico: leyes 1.597, 17.245, 20.654 y 22.207.

b) Aprobación de los estatutos exclusivamente por la universidad y sin régimen legal básico: decreto - ley 10.775/56 (art. 9°).

6. Analicemos ahora las normas de la ley vigente, n° 24.521, que regula la materia dentro de los capítulos relativos a las instituciones universitarias nacionales, provinciales y privadas reconocidas por el Estado nacional, disponiendo para todas ellas:

"Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley" (art. 29)

"Los estatutos, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial, debiendo ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la presente ley y ordenar, en su caso, dicha publicación. Si el Ministerio considerara que los mismos no se ajustan a la presente ley deberá plantear sus observaciones dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria. Si el Ministerio no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados. (...)" (art. 34).

Hay en estas normas elementos de distinta fuente, a saber: uno, tradicional (un cuerpo de normas básicas, comunes a todas las instituciones universitarias); un segundo elemento, proveniente del decreto-ley 10.775/56 (la obligatoriedad de la publicación en el Boletín Oficial); y un tercero, absolutamente original de la ley: la limitación de la intervención ministerial a la impugnación judicial del estatuto, en caso de desajuste entre éste y la ley. En conjunto, si descartamos por ser jurídicamente insostenible el régimen de los años 1956 a 1966 y el de la ley 23.068, por las razones expuestas, se trata de la normativa más acorde con la autonomía-autarquía de todas las conocidas hasta el momento ⁵.

Notas

1. Sobre la naturaleza jurídica de los estatutos universitarios, ver capítulo I, nota 1.
2. Horacio C. Rivarola, *Legislación escolar y ciencia de la educación* (Buenos Aires, 1936), p. 265.
3. Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, pág. 17.
4. Durante el período de "normalización" (años 1984 y 1985) el ministro ejerció plenamente sus atribuciones, aprobando y en algunos casos rechazando reformas estatutarias. Finalmente, mediante el decreto 2.460, del 26 de diciembre de 1985, el Poder Ejecutivo comunicó al Congreso el cumplimiento de las previsiones de la ley 23.068 para la normalización de las universidades nacionales, acompañando un anexo con los estatutos aprobados durante ese período. El decreto fue publicado en el Boletín Oficial, sin dicho anexo. A partir de entonces, el Ministerio entendió que sus atribuciones en materia de aprobación de estatutos se habían agotado y que, en adelante, las reformas estatutarias aprobadas por las respectivas asambleas universitarias no requerían la conformidad ministerial. No obstante, en algunos casos (como en el de los estatutos los de la Universidad Nacional de Rosario y de la Universidad Tecnológica Nacional) dejó constancia de su desacuerdo con algunas de las reformas dispuestas por las respectivas asambleas, sin por eso invalidarlas. De hecho, hasta la sanción de la ley 24.521 - es decir, antes y después del cambio de gobierno ocurrido en 1989 - cuando las universidades comunicaban alguna reforma de sus estatutos, el Ministerio se limitaba a acusar recibo, tomar nota y archivar la documentación, sin dictar resolución aprobatoria o hacer observaciones. Tampoco hubo publicación oficial de tales reformas, cuya consulta resulta por lo general ardua; lo cual constituye otra diferencia entre este régimen y el de los años 1956 a 1966, que la ley 24.521 ha venido a corregir. Ni siquiera se puede asegurar que todas las reformas estatutarias hayan sido comunicadas al Ministerio.

5. Indudablemente, La impugnación judicial prevista en la ley puede demorar la vigencia de una reforma estatutaria; aunque no por mucho tiempo, dado el trámite sumarísimo establecido y el carácter de puro derecho de la cuestión, que hace innecesaria la apertura a prueba del recurso. De cualquier modo, siempre será preferible que la eventual ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma estatutaria se plantee y esclarezca de inmediato, en lugar de convertirse en un semillero de polémicas, conflictos e inseguridad jurídica de duración indefinida. En cuanto al tema de la publicidad, a partir de la sanción de la ley 24.521 los estatutos se publican íntegramente en el Boletín Oficial, aun cuando su reforma sea sólo parcial. Cuando algún artículo del estatuto es observado por el Ministerio a los efectos de la impugnación judicial, el texto de dicho artículo no se publica y en su lugar se hace constar la resolución ministerial que dispuso la medida.