

CAPITULO XI

INTERVENCION

1. La intervención del poder central - sea el Poder Ejecutivo, sea el Congreso - en un ente autónomo o autárquico es siempre una medida extrema y transitoria; de lo contrario equivaldría a la supresión lisa y llana de la autonomía o autarquía. Es lo que ocurre con las provincias y también con las universidades ¹.

La ley 1.597 no contenía norma alguna sobre esta materia, lo cual no significa que excluyera la posibilidad de la medida. En su época, nadie hubiese opuesto razones legales ni doctrinadas a una intervención del Poder Ejecutivo en un ente de la Administración pública por más importante que éste fuese. De hecho, durante la vigencia de esa ley, las universidades fueron intervenidas en reiteradas oportunidades.

Las leyes 13.031 y 14.297 adoptaron la misma modalidad. En este caso la razón era aún más evidente, pues si el Poder Ejecutivo designaba discrecionalmente a los rectores, las objeciones a una intervención dispuesta por ese poder hubiesen tenido muy poco sustento.

Resulta extraño, en cambio, que el régimen vigente durante el período 1956-1966, manifiestamente favorable, a la autonomía universitaria, no haya previsto absolutamente nada sobre la materia. Refiriéndose a él, dice Sanguinetti:

"Pese a su gravedad, no existe norma alguna que reglamente o siquiera expresamente autorice la intervención universitaria por el poder central. En nuestra historia esta medida ha sido frecuente y, por lo común, abusiva y desafortunada. Los gobiernos de facto la han utilizado por sistema. De allí la urgencia en deslindar con precisión los fundamentos y la extensión de la misma" ².

2. Respondiendo a esa necesidad, las leyes del período 1966-1983 incluyeron normas explícitas y bastante coincidentes sobre la cuestión. He aquí sus textos:

"Las universidades nacionales podrán ser intervenidas por el Poder Ejecutivo por tiempo determinado, debiendo a su término llamarse a elecciones de autoridades de acuerdo con los estatutos. Serán causales de intervención:

- a) Conflicto insoluble dentro de la propia universidad;
- b) Manifiesto incumplimiento de sus fines;
- c) Alteración grave del orden público o subversión contra los poderes de la Nación» (ley 17.245, art. 116).

"Las universidades pueden ser intervenidas por el Poder Ejecutivo, por tiempo determinado y por los siguientes causales:

- a) Manifiesto incumplimiento de la presente ley;
- b) Alteración grave del orden público;
- c) Conflicto insoluble dentro de la universidad;
- d) Subversión contra los poderes de la Nación o conflicto grave de competencia con otros organismos públicos.

"La intervención podrá efectuarse a la universidad o a alguna de sus unidades académica equivalentes, esto último previo informe de autoridad universitaria" (ley 20.654, art. 51).

"Las universidades podrán ser intervenidas por el Poder Ejecutivo nacional para normalizar su funcionamiento, por tiempo determinado, y en los siguientes casos:

- a) Manifiesto incumplimiento de la presente ley;
- b) Grave alteración del orden público;
- c) Conflicto insoluble dentro de la universidad;
- d) Grave conflicto con los poderes del Estado" (ley 22.207, art. 7°).

3. La ley 23.068 contenía también un artículo similar, que decía así:

"El Poder Ejecutivo podrá intervenir las universidades nacionales durante el tiempo que determine la presente ley y en los siguientes casos:

- a) Notorio incumplimiento de la presente ley;
- b) Riesgo inminente de alteración del orden público;
- c) Conflicto insoluble dentro de la universidad;
- d) Grave conflicto de competencia con los poderes del Estado" (art. 4°).

La coincidencia con las normas precedentes no requiere ningún comentado. En cuanto a la presencia del artículo en un ordenamiento provisorio, destinado a regir el funcionamiento de universidades previamente intervenidas por el Poder Ejecutivo, no hay otra explicación que la ya dada en el capítulo II (n° 7 y nota 6) acerca de la trabajosa tramitación parlamentaria de la ley 23.068 ³.

4. La ley 24.521 significa una ruptura de esta secular tradición al innovar nada menos que con respecto al órgano competente para disponer la intervención. Su texto expresa lo siguiente:

"Las instituciones universitarias nacionales sólo pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo, por el Poder Ejecutivo nacional, por plazo determinado - no superior a los seis meses - y sólo por alguna de las siguientes causales:

- a) Conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento;
- b) Grave alteración del orden público;
- c) Manifiesto incumplimiento de la presente ley. "La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académico" (art. 30).

Esta norma merece dos comentarios. Desde el punto de vista de la política legislativa, ella constituye la máxima garantía otorgada hasta el presente a la autonomía-autarquía universitaria. Pero desde el punto de vista de la técnica legislativa es bastante defectuosa, porque, teniendo todas las leyes del Congreso idéntica jerarquía normativa, ninguna puede limitar los alcances de otra ley posterior, como sería la que dispusiera la intervención de una determinada universidad. En consecuencia, todo lo relativo al plazo y a las causales de la intervención, como asimismo al eventual menoscabo de la autonomía académica, carece de eficacia jurídica, salvo en lo que concierne al Poder Ejecutivo, durante los tres meses del receso parlamentario.

Notas

1. Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, p.24, afirma que

"puede aceptarse la intervención de la universidad por el poder central, ya que se admite aun para el régimen de autonomía provincial pero se discute si es facultad del Poder Ejecutivo o del Legislativo"

y agrega que "convendría exigir acuerdo del Congreso con mayorías especiales para la intervención de una universidad". Esto último parece una exageración de dudosa constitucionalidad, aun después de la reforma de 1994. Contrastando con esta aspiración de máxima, la realidad seguiría durante largo tiempo por la mano contraria, tal como señala Vanossi en el extenso capítulo sobre "Intervención y autonomía universitaria en la Argentina" de su obra, que concluye así:

"En la vida universitaria argentina el instituto excepcional y extraordinario de la intervención se ha convertido en una institución normal y casi habitual o permanente para el funcionamiento de las universidades nacionales, alterándose en la práctica el orden de instancias previsto en las sucesivas leyes universitarias, hasta su total inversión" (*Universidad y Facultad de Derecho...*, pág. 66).

2. Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, p.23.

3. Como es sabido, la intervención a las universidades nacionales fue dispuesta por el decreto 154/83 del Poder Ejecutivo, en ejercicio de la atribución que le otorgaba el artículo 7° de la ley 22.207, vigente en ese momento. Al ser ésta totalmente derogada por la ley 23.068, el legislador consideró que las disposiciones de aquel artículo debían incorporarse al nuevo régimen provisorio, como sustento de las intervenciones en marcha (una intervención a una universidad ya intervenida hubiera sido un contrasentido). En lo que respecta al "tiempo que determine (debió decir "que determina") la presente ley", nos remitimos al problema de la vigencia temporal de la ley 23.068, comentado en el capítulo II (n° 7 y nota 6).