

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. De esta aproximación inicial a los principios de autonomía y autarquía universitarias garantizados por la Constitución reformada pueden extraerse algunas primeras conclusiones muy generales, a modo de síntesis de lo hasta aquí expuesto y de orientación para el resto del estudio. La *primera* es, obviamente, la elevación de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales a principio de jerarquía constitucional. Hasta la reforma ambas tenían su fuente y fundamento en la ley, y por consiguiente, ésta podía no sólo reglamentarlas, sino incluso suprimirlas: la discrecionalidad legislativa era total. Hoy ya no es así. La ley podrá reglamentarlas, pero no negarlas ni siquiera reducirlas a márgenes irrisorios.

La *segunda* conclusión está íntimamente relacionada con la primera, hasta el punto de parecer su opuesta: es la ratificación de la competencia del Congreso en materia universitaria. En efecto, como vimos en el capítulo I (n° 1), la referencia a la autonomía y la autarquía universitarias está incluida en una norma que comienza diciendo que "*Corresponde al Congreso: (...) Sancionar leyes de organización y de base de la educación, (...)*" (art. 75, inc. 19). Más elocuente aún en este aspecto es el hecho de que la reforma mantuviera íntegramente el antiguo inciso 16 del artículo 67 (hoy inciso 18 del artículo 75) que, entre otras cosas, establece que corresponde al Congreso dictar "*planes de instrucción general y universitaria*", norma cuya interpretación por parte la Corte Suprema de Justicia de la Nación vimos también en el primer capítulo. La concordancia entre esta conclusión y la anterior no ofrece mayores dificultades: como acabamos de decir, el legislador debe garantizar la autonomía - autarquía de las universidades, pero puede regularla razonablemente. En otras palabras, la "política" universitaria es competencia del Poder Legislativo <sup>1</sup>.

La *tercera* conclusión es la distinción y, al mismo tiempo, la compatibilidad de la autonomía y la autarquía de las universidades. No se trata de un tema menor, según se ha podido apreciar en los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales comentados precedentemente. Decir que ambos conceptos son distintos significa que la autarquía no está subsumida en la autonomía, como pretendió parte de la doctrina. Y decir que son compatibles significa que no se oponen, como lo pretendió otra parte de la doctrina, sino complementarios. Si así no fuera, hubiera bastado con mencionar sólo uno de los dos conceptos, cosa que fue desechada expresamente en el seno de la Convención. Por tanto, las universidades nacionales siguen siendo entes autárquicos - como siempre lo sostuvo la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria - , pero además son autónomas. O, si se prefiere, son autónomas sin dejar de ser autárquicas. La interpretación lógica de este doble carácter consagrado por la Constitución es que son autárquicas en algunos aspectos y autónomas en otros.

La *última* conclusión - adelantada al comienzo - es que las nociones de autonomía y autarquía universitarias son nociones preexistentes a la reforma constitucional y no creaciones de ella, vale decir que la novedad no reside en el contenido de la autonomía-autarquía sino en su jerarquía normativa. Esto se desprende - como ya se dijo - de la ausencia de precisiones acerca del contenido y los alcances de ambos términos, a

diferencia de lo hecho en los casos de otras autonomías mencionadas en el texto constitucional reformado. En otras palabras, los constituyentes consideraron que la autarquía estaba tipificada técnicamente por la legislación, la doctrina y la jurisprudencia; y que la autonomía, a falta de una tipificación técnica rigurosa, constituía social y políticamente un valor entendido, y como tal, enteramente asequible en sus grandes lineamientos al futuro legislador. Todo lo cual pone de relieve - como también se dijo - la importancia que revisten para su cabal interpretación los antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales <sup>2</sup>.

2. Como se puede apreciar, estas conclusiones preliminares, por lo demás casi obvias, no resuelven automáticamente todos los problemas que pueden suscitarse en la práctica ante una norma reglamentaria posterior a la reforma, como lo demuestra lo ocurrido apenas sancionada la ley 24.521. Tal cosa no debe extrañar, pues es lo que siempre ocurre con los principios muy generales.

Por eso, como ya se adelantó, además de dejar sentados tales principios, es necesario aplicarlos a las diversas cuestiones particulares, en las que están en juego concretamente la autonomía y la autarquía, entre las cuales, a nuestro juicio, sobresalen las siguientes:

- Aprobación de los estatutos.
- Estructura académica y los órganos de gobierno.
- Contralor jurisdiccional de los actos definitivos de las universidades.
- Designación del personal docente y no docente.
- Admisión, permanencia y promoción de los alumnos.
- Régimen económico-financiero.
- Intervención a la universidad.

A ellas hay que agregar otras tres cuestiones que afectan también a las universidades individualmente consideradas, pero ante todo y de un modo muy especial al sistema universitario en su conjunto, a saber:

- Coordinación interuniversitaria.
- Titulación y habilitación profesional de los graduados.
- Evaluación y acreditación académicas.

La aplicación de los principios generales a estas cuestiones particulares debe hacerse obviamente, en cada caso, con referencia a normas concretas sancionadas por el Congreso en función de sus atribuciones para dictar planes de instrucción universitaria y leyes de organización y de base de la educación, pues sólo así puede juzgarse si aquéllas poseen la razonabilidad exigida por la Corte Suprema a toda norma reglamentada de derechos o garantías constitucionales o si, por el contrario, careciendo de ella, responden a un propósito abierto o encubierto de retacear a las universidades la autonomía y autarquía garantizadas por la reforma constitucional.

Tal como se adelantó en el capítulo I (n° 4), esto es lo que haremos en la segunda parte de nuestro trabajo, a partir de los antecedentes legales, doctrinarios y jurisprudenciales, pero ahora con especial referencia a la ley 24.521.

## Notas

1. Vanossi expresa al respecto:

"Cuando en un sistema político existe un proyecto nacional de transformación que reviste cualidades de auténtica representatividad popular, la universidad no puede darse autónomamente su propia política escudándose en la autonomía universitaria, porque, en el caso en que no coincida con la política nacional, se trataría de un política potencialmente distinta de la señalada por los intereses, necesidades y opiniones del pueblo. Dicho en otras palabras, la autonomía debe concebirse *como un medio y no como un fin en sí misma*; no es un valor absoluto y, en cambio, es y debe ser una herramienta funcional apta para el mejor servicio que la universidad debe prestar" (*Universidad y Facultad de Derecho....* p. 91).

2. A conclusiones distintas parece llegar Germán J. Bidart Campos en su *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, tomo VI, *La reforma constitucional de 1994* (Buenos Aires: Ediar, 1995), donde expresa lo siguiente:

"Como breve punto de vista personal diremos que la autonomía de las universidades nacionales tiene, *automática y directamente*, por imperio de la cláusula constitucional, el efecto de erigirlas y reconocerlas *como personas jurídicas de derecho público no estatales*, lo que, entre otras consecuencias, surte la de colocarlas al margen de toda clase de intervención y subordinación respecto del estado, como no sea en lo que pueda tener vinculación con los recursos que el estado les depara a través del presupuesto. También el presupuesto estatal destina fondos a los partidos políticos y a la Iglesia Católica, y nadie niega a aquéllos y a ésta su naturaleza de personas jurídicas públicas no estatales" (pág. 392).

Pese a la autoridad del distinguido jurista, no resulta fácil compartir la idea de no subordinación de las universidades nacionales, no ya al Poder Ejecutivo, sino al Estado; ni el carácter no estatal de entes calificados de autárquicos por la propia Constitución; ni menos aún la similitud de naturaleza jurídica con la Iglesia Católica y los partidos políticos.

Otro autor que ha atribuido a las universidades el carácter de personas jurídicas de derecho público no estatales es Humberto Quiroga Lavié, en "La autonomía...", p. 724; pero años más tarde, durante su intervención en el debate de la Convención Constituyente, expresó textualmente:

"(...) no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria organizacional y de base; eso sería negar la historia de las atribuciones federativas de la República (Convención Nacional Constituyente, *Diario...*, versión taquigráfica, p. 3263).

Posteriormente, en su obra *Constitución de la Nación Argentina* comentada, refiriéndose a la autonomía universitaria escribió lo siguiente:

"Como toda autonomía, ella se ejerce en el marco normativo superior que le pone límites a su ejercicio. Así opera la autonomía provincial, que es un ejemplo típico para diferenciarla de la soberanía. La autonomía de la voluntad en los contratos tampoco puede dejar de lado las reglas del Código Civil. En el caso de la autonomía universitaria el

límite está dado por las bases legales que fije el Congreso, como quedó dicho. A partir de esta conceptualización pierde importancia definir si las Universidades nacionales son estatales o son entes públicos no estatales" (pág. 427).