

**LA
UNIVERSIDAD
ANTE
LA
INTERVENCION
DE
SECUNDARIA**

d
p

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES

LA UNIVERSIDAD ANTE LA INTERVENCION DE SECUNDARIA



**UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES**

Universidad de la República
Montevideo, Uruguay, 1970.

LA DECLARACION DE LA UNIVERSIDAD

La Universidad de la República, ante el decreto dictado en el día de hoy por el Poder Ejecutivo por el que se dispone la intervención del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria y la Universidad del Trabajo del Uruguay, expresa a la opinión pública:

- 1) que el mismo es radicalmente contrario a las normas constitucionales que garantizan la autonomía de los entes de enseñanza y excluyen toda ingerencia del Poder Ejecutivo en dichos organismos:
- 2) que esta medida representa una etapa más en el proceso destinado a someter el sistema educacional del país a la directa influencia del poder político; y
- 3) que la medida indicada agrava, en forma imprevisible la situación nacional, en momentos que todo el país reclama el inmediato retorno a la normalidad institucional.

Montevideo, 12 de febrero de 1970.

ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO DEL 12 DE FEBRERO DE 1970, POR EL QUE SE DISPUSO LA INTERVENCIÓN DE ENSEÑANZA SECUNDARIA Y LA UNIVERSIDAD DEL TRABAJO DEL URUGUAY

1) *Introducción.*

1.1. — La Universidad de la República, en virtud de lo establecido por el Art. 2 de su Ley Orgánica, en cuanto establece que son fines de la Universidad “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”, así como “defender la forma democrático-republicana de gobierno”, ha considerado su deber hacer un análisis sobre los fundamentos del decreto del Poder Ejecutivo del 12 de febrero de 1970, por el que se dispuso intervenir los Consejos de Enseñanza Secundaria y de la Universidad del Trabajo del Uruguay, dentro del marco de las medidas prontas de seguridad.

En efecto, por atacarse en dicho decreto principios de profundo arraigo en nuestra tradición cultural, y por violarse con el mismo, normas constitucionales vigentes, se hace más necesario que nunca movilizar todos los medios para la defensa del régimen democrático-republicano imperante y una de las formas al alcance de la Universidad es hacer la crítica pública de los fundamentos del decreto mencionado, para facilitar así la formación de una opinión objetiva que ayude a restablecer las normas del derecho hoy desconocidas reiteradamente.

1.2. — Se analizan a continuación el contexto socio-político en que se inscribe al decreto, los aspectos legales y los juicios generales que el mismo establece sobre la enseñanza media del país, especialmente en aquellos aspectos de flagrante falacia que pueden en consecuencia confundir más a la opinión pública enmascarando los verdaderos propósitos que con este conjunto de medidas se buscan en realidad.

2) *Ubicación en el contexto socio-político.*

Importa situar el decreto en el cuadro de la realidad social, económica y política del país.

2.1. — La Universidad, atenta a sus responsabilidades, ha debido denunciar en diversas ocasiones la irreversibilidad de la crisis que padece la estructura económica del país y las nefastas consecuencias de su orientación actual, que no sólo acentúa el estancamiento y aun la regresión de los índices de la riqueza nacional, sino que enajena cada vez más el patrimonio de la República al dictado de intereses antinacionales y que, para intentar sofocar la resistencia que provoca esa política, necesita marginar la ley, conculcar las libertades públicas, imponer al país la dimisión de tradiciones, costumbres y sentimientos que han modelado la fisonomía histórica de los uruguayos. Expresión de tal tesitura es el mantenimiento indefinido y absolutamente injustificado, de las “medidas prontas de seguridad”. Al amparo de éstas se ha venido realizando una sistemática campaña de ataques a la enseñanza pública, que culmina una etapa con la presente intervención de la enseñanza media.

2.2. — Al compás del desconocimiento de todos los derechos ciudadanos y de las potestades del Parlamento, no puede admitirse la supervivencia de una enseñanza pública que contribuya a la auténtica formación cívica y moral de las nuevas generaciones, no puede tolerarse el legado de José Pedro Varela y la fidelidad al principismo universitario, no puede consentirse el papel relevante de profesores, estudiantes, investigadores y hombres de cultura en general, en el empeño popular por la rectificación de estructuras, orientaciones y pragmática refiadas con el interés nacional. Reclama en cambio un remodelamiento de la enseñanza para formar alumnos sin pensamiento crítico, que bajo pretexto de un engañoso utilitarismo, sólo proporciona técnicos mediocres, sin la debida formación científica. Para esto se concibió el proyecto de COSUPEN y ante la imposibilidad de conseguir la aprobación de ese proyecto, el gobierno resolvió, en momentos

en que se realizaban normalmente los exámenes y en vísperas de la reanudación de los cursos, imponer el COSUPEN de facto en la enseñanza media.

2.3. — El gobierno, lejos de contemplar las mínimas necesidades de los servicios educativos y menos aun sus requerimientos de modernización y desarrollo, no cumple con la ley de Presupuesto respecto de los entes de enseñanza, al punto de mantener una deuda con los mismos de más de seis mil millones de pesos a la fecha. Se trata de un deliberado intento de asfixia económica, que se suma a la campaña de descrédito, a las persecuciones ideológicas, a los intentos de destitución de las autoridades universitarias, a la omisión en el nombramiento del Director electo de Enseñanza Secundaria, Dr. Arturo Rodríguez Zorrilla, a los indebidos cierres de las casas de estudio en 1968 y 1969 y a tantos otros excesos, que han tomado contornos de tragedia al segar la vida de tres jóvenes, al imponer la prisión, la violencia y el exilio en perjuicio de profesores y estudiantes, así como de dirigentes sindicales, hombres y mujeres del pueblo.

2.4. — La autonomía de la enseñanza —conquista histórica irrenunciable de nuestra República— es garantía prioritaria del principio de laicidad, de salvaguardia de las responsabilidades técnico-docentes ante las contingencias de la política oficial. Lejos de significar encierro en sí mismas de las instituciones de enseñanza, constituye la base necesaria y legítima para el estudio de los problemas de la educación con el activo concurso de toda la opinión pública. En rigor, la causa de autonomía de la enseñanza es indivisible de la causa de la democracia. Es por ello que el decreto de avasallamiento de la autonomía de la enseñanza media vulnera la de todas las ramas de la enseñanza pública y reclama la respuesta condigna de todas las fuerzas vivas y sanas de la nación.

3) Aspectos jurídicos.

3.1. — La inconstitucionalidad e ilegalidad de las intervenciones consideradas es indiscutible, como lo han de-

mostrado, de manera irrefutable, los especialistas en derecho público que se han expedido sobre el problema: se han lesionado autonomías constitucionalmente garantidas; no se han probado los extremos constitucionales de conmoción grave e imprevista; se han sustituido autoridades y se les han atribuido a las interventoras cometidos y funciones que sólo las leyes podrían haber conferido a las autoridades legítimas, excediéndose, de manera manifiesta, la posible finalidad y el objetivo de las medidas prontas de seguridad.

3.2. — De esta manera se reitera la práctica del abuso del instituto excepcional, *medida pronta de seguridad*, con fines y objeto de reforma legislativa y reorganización institucional, de manera abiertamente contraria a la Constitución, lesiva del principio de separación de poderes, inherente a la forma democrático-republicana del sistema nacional de gobierno. La concentración de potestades normativas discrecionales en el Poder Ejecutivo desvirtúa el estado de derecho, basado en la administración según la ley e implica el regreso a formas autoritarias de dominación, condenadas por la razón y la experiencia.

3.3. — Estos vicios de juridicidad determinan la nulidad de la intervención de los organismos docentes y expondrán a todas las responsabilidades que se derivan de tales quebrantamientos del orden jurídico y de la ética universitaria.

3.4. — Resulta, en fin, sorprendente que se invoque la desintegración del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, cuando están en la memoria de todos, los entorpecimientos reiterados, opuestos por motivaciones y pretextos diversos, a la designación del candidato propuesto por dicho Consejo, de acuerdo con los resultados democráticos de la elección interna, según la tradición del organismo.

4) *Juicios sobre el sistema educacional del país.*

Muchos son los juicios que en el decreto se hacen, que es necesario esclarecer, para hacer lo cual, sin pretender ago-

tar el tema, tomaremos tres puntos en que se pone énfasis:

- Las reiteradas interrupciones de los cursos en los dos últimos años, por ausencia de profesores y funcionarios;
- El incremento de la enseñanza privada como consecuencia de las anteriores interrupciones;
- La desigualdad de oportunidades que se ofrecen a los jóvenes para seguir estudios superiores.

4.1. — Pretender que en los dos últimos años, sólo se han producido irregularidades en la prestación de los servicios docentes, es vivir fuera de la realidad del país, pues el incontenible deterioro de la economía nacional, con sus graves consecuencias sociales, ha provocado en ese lapso periódicas y reiteradas interrupciones de servicios de todos los sectores de la actividad nacional. Se han interrumpido los servicios del transporte, de la salud pública, de la banca, de las más variadas actividades industriales públicas y privadas, y de tantos otros que no se justifica ahora enumerar. En 1969, el Producto Bruto Interno del país no ha recuperado su nivel de 1955. Otro tanto puede decirse de la producción de lana, de carne y de los principales productos agrícolas. La producción de la industria manufacturera no ha retomado los valores de 1956, el balance de pagos con el exterior vuelve en 1969 a ser negativo, el endeudamiento externo es enorme. Esta crisis ha provocado un serio deterioro de la economía de cada familia, a lo que se suma en el sector público los atrasos en los pagos de los sueldos y la incertidumbre sobre su cobro. En el sector del gobierno central y en los entes de la enseñanza, han sido éstas las causas fundamentales de las interrupciones de los servicios, derivadas del descontento funcional. En lo que respecta a la economía familiar baste decir que el salario real en los funcionarios del gobierno central ha pasado de 100 en 1964 a 82 en 1968.

Sobre los atrasos de pagos de sueldos alcanza con transcribir el siguiente calendario de pago de sueldos del Ministerio de Economía y Finanzas a la Universidad, fecha que es común a todos los entes de enseñanza:

SUELDO	Fecha en que pagó la Contaduría Gral. de la Nación		Fecha en que pagó la Contaduría Gral. de la Nación	
Enero	19 de febrero	Julio	26 de agosto	
Febrero	18 de marzo	Agosto	25 de setiem.	
Marzo	22 de abril	Setiembre	23 de octubr.	
Abril	20 de mayo	Octubre	25 de noviem.	
Mayo	27 de junio	Noviembre	24 de diciem.	
Junio	24 de julio	Diciembre	27 de enero	

En consecuencia, el responsable directo de la mayoría de las interrupciones de los servicios por carencia de docentes o funcionarios no es otro que el Poder Ejecutivo, siendo los entes de enseñanza víctimas de una situación que no está en ellos corregir.

4.2. — El fundamental factor del deterioro de la enseñanza pública proviene del incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo, de los planes de obras que se han previsto para contemplar el aumento de los estudiantes que se inscriben en el ciclo medio, la falta de recursos para crear los cargos de profesores necesarios, así como el incumplimiento del Ministerio de Economía y Finanzas de proporcionar los rubros de gastos que la ley ordena.

Es un hecho que la matrícula de Enseñanza Secundaria tiende a crecer rápidamente, lo que es lógico, pues en la actualidad la tasa de escolarización respecto al grupo de edad correspondiente es reducida. Los índices de la matrícula total de estudiantes de enseñanza media son de 100 en 1950, 144 en 1955, 218 en 1960, y 267 en 1965. Esta enorme expansión del sistema sólo se puede atender adecuadamente con la creación simultánea de nuevas plazas de profesores y nuevos edificios. No habiendo sido ésta la situación (por ejemplo, en la Rendición de Cuentas de 1968 no se concedió ningún rubro para nuevos cargos docentes a ninguna de las ramas de la

enseñanza y nada se ha ejecutado desde 1968 del plan de obras), el hacinamiento de estudiantes en locales inadecuados, el exceso de estudiantes en grupos atendidos por un solo profesor, son las causas fundamentales que inducen a los padres a enviar a sus hijos a los liceos privados.

Finalmente digamos que las estadísticas desmienten la afirmación de que exista una tendencia creciente de los padres a inscribir a sus hijos, en los institutos privados. En efecto, analizando un período que puede indicar una tendencia, el comprendido entre 1961 y 1969, inclusive, se puede ver que la matrícula de la enseñanza secundaria pública creció un 77%, mientras que la privada sólo aumentó un 58%.

La tendencia de los padres a inscribir a sus hijos en institutos privados de enseñanza media es muy variable, lo que indica que motivos fortuitos inciden en esa decisión.

4.3. — El Decreto hace referencia en su considerando N° IX a la necesidad de evitar la desigualdad de oportunidades que el régimen imperante actualmente en la enseñanza media, otorga a los jóvenes en cuanto a su posibilidad de seguir estudios superiores.

Este hecho, que es cierto, sólo en parte es consecuencia de un sistema de enseñanza media excesivamente rígido, cuya crítica se viene haciendo desde hace años. La realidad de las cosas es que existe una desigualdad general de oportunidades para seguir estudios en todos los niveles: primaria, media y superior. En lo fundamental, esta desigualdad de oportunidades para estudiar es la consecuencia de un régimen social, que la política actual del gobierno tiende a acentuar, por el que existen cada vez más, sectores privilegiados y sectores desheredados.

Un ejemplo bien claro de esta desigualdad de oportunidades se puede deducir de la enorme desproporción de jóvenes de origen rural que siguen estudios medios, respecto a los de origen urbano.

En efecto, las estadísticas educacionales indican que el 48% de los niños promovidos en Enseñanza Primaria (1964) de origen rural, se promueven sin pase a Enseñanza Media (cualquiera de las dos), mientras que en las escuelas urba-

nas, sólo el 7.7% es promovido sin pase. Vale decir que por circunstancias sociales que responden a nuestro sistema económico, las oportunidades para estudiar son muy distintas para los hijos de campesinos que para los hijos de familias que se asientan en grandes o medianas ciudades.

Y esta realidad tiene explicación sólo en el sistema social imperante y nada se modificará con intervenciones de entes de enseñanza que reciben ya una población juvenil seleccionada injustamente por razones geográficas y por la capacidad económica de sus padres.

Pretender cargar la responsabilidad de esta situación a la estructura de la enseñanza media es irreal y sólo una falacia dialéctica puede llevar a nuestro Poder Ejecutivo a invocar esta realidad, como motivo para justificar la intervención de la enseñanza media. Quien detenta el gobierno, debe comenzar por propiciar medidas de justicia social que proporcionen efectivamente las mismas posibilidades de estudio a todos los jóvenes, independientemente de su extracción social y de la región geográfica en que les toque vivir. La modificación del régimen de la enseñanza media que puede hacerse por la vía constitucional, no va a modificar mucho las posibilidades de estudio de nuestra juventud.

En efecto, según el Censo de Población de 1963, el país tenía en ese año 256.500 jóvenes en las edades comprendidas entre 12 y 17 años inclusive. La matrícula total, en la enseñanza media, para ese mismo año fue de 104.032 estudiantes, es decir sólo el 40,4%, bastante menos de la mitad del total. ¿Qué medidas ha tomado el gobierno para corregir esta anomalía? ¿Qué se ha hecho para cumplir con el precepto de la nueva Constitución, que hace obligatoria la enseñanza media?

Pero todavía podemos decir más sobre la oportunidad de estudiar de nuestra juventud. ¿Qué se ha hecho para cumplir con el precepto que hace obligatoria la Enseñanza Primaria, que tiene casi un siglo de vigencia? La respuesta surge de estas cifras: en el año 1964 se promovieron en total 24.386 alumnos de Enseñanza Primaria. Si supusiéramos que todos los niños promovidos pertenecen a la edad uniforme

de 12 años, veríamos que como la población del país en esta edad es de 44.625 chicos (1963), sólo el 54% de los niños en edad de egresar han cumplido el precepto secular. Si tenemos en cuenta que muchos chicos egresan con 15 y más años se ve que la proporción es aun menor. Y entonces nos preguntamos, ¿qué hace el gobierno para corregir esta aberrante situación de negativas consecuencias sociales? Es evidente que la desigualdad de oportunidades de estudiar que se proporciona a nuestra juventud, tiene mucho más que ver con el bajo nivel de ingresos que caracteriza a nuestra población, que con la estructura de la enseñanza media, aun cuando sea cierto que la reforma de ésta sea una necesidad de la hora.

CONTEXTO SOCIO-POLITICO DE LA CONTIENDA PODER EJECUTIVO CONTRA EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA UNIVERSIDAD

Primera parte del trabajo preparado por el Dr. Alberto Ramón Real para el acto académico organizado por la rectoría de la Universidad, que se realizó en el Paraninfo el 3 de setiembre de 1968. (*Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*), año XIX, 1968, Nos. 3-4, págs.

Me he ocupado, en otros lugares y en otras oportunidades, del problema jurídico, de derecho administrativo, pero no me puedo olvidar de mi condición de profesor de Ciencia Política, disciplina que ayuda a percibir mejor el trasfondo de los problemas jurídicos.

Los recientes episodios de choque de la Universidad y el Estado, entre los cuales se destacan el allanamiento y la solicitud de venia para destituir a los consejeros de la Universidad, se inscriben en un cuadro mucho más amplio, al que no podemos cerrar los ojos, con miopía de juristas: son manifestaciones de un estado anómalo, francamente patológico, de las relaciones entre la enseñanza superior y las autoridades gubernativas. La inteligencia no puede ni debe estar divorciada de la conducción de la comunidad, en un país en vías de desarrollo. La Universidad es el asesor natural de los gobiernos para el progreso nacional.

Ese estado patológico es la expresión parcial de una crisis global de nuestra sociedad, en forma de estancamiento, por disminución del producto bruto, deterioro en la relación de intercambio, contracción del consumo, desocupación, inflación, endeudamiento externo, macrocefalismo urbano, burocracia, dependencia económica con respecto al exterior, descrédito de la clase dirigente política profesional y pugna cada vez más violenta por el control social por los grupos extremos

del poder económico tradicional, en actitud de gestores gubernativos directos, por intermedio de banqueros, grandes hacendados y abogados del capitalismo internacional, según el clásico esquema latinoamericano del subdesarrollo.

Mientras tanto, los órganos naturales de la democracia representativa, cámaras parlamentarias, partidos políticos y dirigentes políticos del nivel medio, populistas, están paralizados e impotentes, inertes y temerosos. La "tecnocracia apátrida" y la oligarquía tradicional gravitan desmesuradamente y suplen, en el proceso de adopción de las decisiones, al pueblo y sus representantes. La falta de control popular efectivo inclina la balanza del poder hacia los intereses económicos más fuertes. La "*fórmula política*" real en vigor, se torna expresión minoritaria de un núcleo, cada vez más incommunicado con los sectores populares, que tiende a gobernar para sí, por la tendencia natural, que ya señalara *Montesquieu*, de todo poder, incontrolado por la resistencia de otros, a abusar del poder. El país vuelve hacia las estructuras pastoriles del siglo XIX, anteriores a Batlle y Ordoñez, los ganaderos determinan los impuestos que pagarán o no pagarán, el incipiente industrialismo decae, la privatización de servicios públicos y el desmantelamiento de industrias y comercios estatales, desquiciados ayer por una demagogia incompetente, se insinúan hoy, por medios directos e indirectos. La emigración se acentúa. El país se despuebla. Si gobernar es poblar —como decía Alberdi— despoblar es regresar a la barbarie. Los hombres y mujeres más dinámicos y capaces van dejando su sitio a las vacas y las ovejas, y los jubilados, que no se pueden ir. Los jóvenes ven cerrado su futuro. Constituir nuevos hogares y fundar nuevas familias es imposible por el costo de la vivienda, la instalación del hogar, el vestido y la subsistencia y la necesidad de ayudar a los mayores, con jubilaciones cada vez más insuficientes. Se comprende que algunos jóvenes no se resignen a estas realidades y expresen sus rebeldías de manera no siempre ordenada, ni agradable para los satisfechos, que son cada vez menos. Frente a este cuadro de regresión social, los grupos más combativos de la ex-clase media, hoy proletarizada, como los bancarios

y los sindicatos más fuertes y disciplinados, de trabajadores estatales y otros, a veces dirigidos por equipos radicalizados, procuran mantener, en parte, los niveles de ingreso real de las épocas más prósperas, a través de las escalas móviles, los laudos salariales y el ajuste semestral de salarios, los presupuestos y las rendiciones de cuentas, que procuran ilusorias esperanzas, barridas de inmediato por la inflación.

La lucha por el reparto de los bienes, cada vez más escasos, se intensifica. El aparato represivo del descontento social se perfecciona. La emergencia se vuelve permanente. El recurso a las facultades extraordinarias, es cada vez más frecuente. Las crisis de alegada o real "conmoción interior" son cada vez más prolongadas. Los "paréntesis cesaristas", de medidas de seguridad que responden a tales conmociones, son más largos y más intensos. El presente "paréntesis cesarista" ha llegado a extremos sin precedentes, en tiempos de paz, por su duración e intensidad. En los hechos se ha operado una mutación, esperamos que transitoria, del espíritu del régimen político, sin cambio ni ruptura violenta de la constitución formal.

La permanencia de la fachada constitucional y de la ideología democrática, como medio de control social, se explican porque el constitucionalismo y el legitimismo democrático son, todavía, pese a su "formalización" y desnaturalización progresivas, supervivencias ideológicas, eficaces ideas-fuerzas de gran arraigo popular en el Uruguay, que permiten aún ejercer una domisación menos cruenta, más barata y más sólida que la ejercida por la fuerza desnuda en otros países del continente. Pero, no obstante la permanencia de las formas, es visible el cambio del contenido. Hay vino nuevo en los odres viejos.

Los institutos para tiempos de crisis dilatan su campo de aplicación. Las medidas prontas de seguridad sirven para todo, ante el cauteloso silencio del Parlamento, esterilizado en la inercia, que no se reúne para decir SI o NO a las medidas, ni para interpelar, ni para investigar con eficacia y que legisla *a desgano*, provocando públicas amonestaciones que le dirige el jefe de Estado. La falta de *quórum*, el arte de

eludir decisiones y las dilatorias, disimulan la parálisis legislativa.

El juego normal de nuestro "neo-parlamentarismo" está interrumpido. Los ministros sin votos, pero con fuerte respaldo plutocrático, han suplido a los políticos profesionales votados, que permanecen de lado, sin quehacer efectivo y sin influencia real en las orientaciones del gabinete, cada vez más independiente de los sectores parlamentarios.

Las medidas de seguridad se tornan, *de facto*, decretos-leyes para legislar, en forma impopular, sin duda, en materia económica fundamental, de precios, salarios y huelga, durante meses, a la espera de una ley, congeladora y represiva, debatida sin el ambiente de libertad, que es el oxígeno vital del proceso legislativo democrático: sin libertades sindicales, con la libertad de prensa suspendida, bajo régimen de censura previa de la prensa, juzgado necesario a pesar del casi monopolio de los medios masivos de comunicación, en manos de los intereses patronales, de suspensión de las libertades de reunión y manifestación, etc., etc.

Las medidas de seguridad han servido, también, de instrumento institucional para eliminar el obstáculo de las autonomías de entes y servicios a la política disciplinaria del poder central. Han sido separados transitoriamente los directores disidentes y se les ha sustituido por otros que actúan conforme al criterio del Poder Ejecutivo. La autonomía también se formaliza y pierde sustancia en estas condiciones. La autoridad se concentra. Los focos de pluralismo social se extinguen. La "poliarquía", o sea el equilibrio resultante del juego de diversas fuerzas sociales e institucionales, en la moderna "democracia gobernante", tiende a desaparecer y a ser sustituida por una centralización de facto, mediante la eliminación progresiva de los elementos centrífugos.

Es natural que los testigos molestos de este proceso, como la Universidad, tiendan también a ser silenciados o neutralizados, según el modelo argentino. Este es el trasfondo, el contexto político-social de los ataques a la Universidad, por encima de las anécdotas y los pretextos del secuestro, las piedras, las carteleras, las cápsulas de gases, hondas y demás

instrumentos bélicos revolucionarios, que constituyeron el botón del allanamiento. *Con esto no pretendemos justificar los errores y violencias de la parte estudiantil, tan censurables como los policiales, pero reducimos el problema a sus justos términos.* A todo esto, la pregunta cada vez más angustiada que se formula la ciudadanía consciente es la de cuándo y cómo se volverá a la normalidad, si ello es posible o cuál será el nuevo concepto de normalidad que imperará en el futuro.

He procurado ser objetivo en esta descripción. No he hecho juicios de valor político, ni siquiera de legitimidad jurídica de las medidas aisladas que integran este cuadro de conjunto. Algunas de ellas han merecido fundadas objeciones no sólo de las cátedras de derecho, sino también de los propios colaboradores políticos del gobierno, como ocurre en la militarización de funcionarios, criticada en la Cámara de Senadores, por inconstitucional, por juristas y políticos de importancia, que apoyan al gobierno en esta emergencia.

Tampoco formulo apreciaciones conjeturales de si se pudieron evitar todas o algunas de estas medidas, o acerca de lo que habría ocurrido si se hubiese actuado de otro modo. Tales ejercicios pertenecen a la política activa y especulativa, que no practico y menos aquí. Cabe pensar que la alternativa histórica haya sido muy dura, sin que pretendamos con esto justificar a nadie. La pugna directa de las fuerzas sociales en lucha, sin el arbitraje gubernativo, todo lo lamentable que se quiera pero revestido de legitimidad originaria, tal vez nos habría acarreado males mayores, entre los que no cabe excluir el gobierno de facto y la intervención extranjera, que tienden a institucionalizarse en ambos bloques de superpotencias, después de las experiencias de la República Dominicana y Checoeslovaquia. Estos son hechos que se pueden condenar normativamente, pero no se pueden negar, como realidades. Es dentro de este cuadro de cambios, que se inscriben los sucesos que hoy nos ocupan.

No creemos en los esquemas simplistas, que dividen al mundo en buenos y malos, en puros e impuros, donde, desde luego, los buenos y puros somos nosotros y los malos

los demás. No olvidamos tampoco que es fácil criticar y difícil hacer y que el que actúa se expone a errar, aun con buena intención. Quizás, en diverso grado, hayan habido errores iniciales en ambas partes y el ardor de la lucha llevó a cometer los males más irreparables a quienes, por poseer los mayores medios para dañar, debieron utilizarlos con más prudencia o abstenerse de usarlos, en ciertas circunstancias.

Es en este estado de espíritu, consciente de la realidad, pero sereno y sin pasión, que reiteraré conceptos que ya he hecho públicos, sobre los sucesos que nos ocupan. Precisaré aspectos que no pude tratar en publicaciones periódicas, por falta de espacio, y, desde luego, prescindiré de réplicas menudas a los intentos de contestación o alusiones, sin elegancia ni altura, procedentes de los responsables de dichos sucesos o inspirados por ellos. Causa demasiada pena el papel desempeñado por ciertas personas, estimables en sí mismas, en hechos notorios, para que contribuyamos nosotros a ahondar abismos y agravar divorcios lamentables, con la expresión de susceptibilidades personales, prescindibles.

Cabe recordar, además, que estos episodios, relativamente refinados y revestidos de oficialidad y juridicidad aparente (sólo aparente, como veremos), de un allanamiento ilegal y un pedido *nulo* de venia para destitución, son la segunda edición de otro episodio muy recordado, con el nombre de "*asalto a la Universidad*". Éste fue un intento de *malón privado* (*también aparentemente*) que se ventiló sin consecuencias, en los estrados judiciales, hace unos años y de cuyos detalles me he enterado a través de la defensa profesional, que he realizado, de los funcionarios policiales destituidos por decir la verdad sobre dicho episodio, bajo anteriores administraciones.

Algunas de las fuerzas inspiradoras en presencia, directa o indirecta, son las mismas. Han cambiado los escenarios y las formas, pero no los actores, en esencia.

El proceso de ataque a la Universidad se ha perfeccionado, pasando de las formas violentas a otras, también vio-

lentas, o antijurídicas, pero más institucionalizadas. Los particulares y los disfrazados de particulares, con *vincha blanca*, de ayer, fueron sustituidos, en este segundo tiempo —de 1968—, por otros medios personales, dignos de más altos, patrióticos y arriesgados menesteres.

Otro elemento, del contexto de hechos, que no ha contribuido a la imparcialidad y prestigio de las acusaciones de la autoridad, en los hechos y actos realizados y emprendidos por el Gobierno contra la Universidad es la presencia, en el primero, de profesores universitarios cuestionados, en su última calidad, en virtud de su actuación como gobernantes, y a quienes se referían muchos de los carteles, caricaturas y leyendas (no todos de buen gusto) que fueron seleccionados como subversivos, por los funcionarios actuantes, que confundieron un problema interno universitario, molesto para sus jerarcas, con una actividad ilícita, antigubernativa.

Estas confusiones, estas implicancias, no son propicias al espíritu de justicia. Pueden llevar a confundir posibles agravios, fundados o no, contra la persona de algún funcionario, con delitos contra la patria. Esto hace perder perspectiva y grandeza de miras, empequeñece los problemas y puede generar desviación de poder, es decir, el uso de los poderes institucionales para la satisfacción de fines personales, para satisfacer el amor propio herido, para la venganza u otras finalidades poco elevadas. ¡Cuánto más elegante y cuánto más jurídica habría sido una excusación, para que no interviniesen en el asunto ministros implicados!

Las actuaciones comentadas padecen, por no haberse advertido lo expuesto, de una tacha de implicancia, que les resta prestigio ante el presente y ante la historia.

Doble pérdida para la Universidad por los brillantes profesores que pierde y por las heridas, fratricidas, que ellos, a su vez, le infieren infiriéndoselas a sí mismos.

Hasta aquí lo que decíamos en 1968. Los sucesos posteriores, iniciativa del COSUPEN, asfixia financiera de los organismos docentes, desborde y abuso de las medidas pron-

tas de seguridad, con fines legislativos, tornadas en decretos-leyes *de facto*, intervenciones de entes autónomos de enseñanza, etc., desgraciadamente confirman los rasgos dominantes del esquema, trazado en 1968, sobre la situación nacional.

DE LA ASAMBLEA GENERAL DEL CLAUSTRO UNIVERSITARIO

La Asamblea General del Claustro Universitario, reunida a efectos de considerar la situación provocada por el decreto del Poder Ejecutivo por el cual se interviene al Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria y al Consejo Directivo de la Universidad del Trabajo del Uruguay, DECLARA:

- 1) Que denuncia el mencionado decreto de intervención como un atropello sin precedentes contra la autonomía de la enseñanza pública, su funcionamiento, y a los más elevados intereses del país.
- 2) Que su ilegalidad e inconstitucionalidad, claramente demostrada a través de la opinión de destacados juristas, es una nueva manifestación de la tesitura del Poder Ejecutivo de violar la Constitución y las leyes invadiendo competencias del Poder Legislativo y de otras autoridades públicas.
- 3) Que el sentido político de esta medida debe apreciarse en el marco de la orientación general que este Poder Ejecutivo ha impuesto a su gestión: liberticida, regresiva en lo económico y reaccionaria en lo social.
- 4) Que en consecuencia, esta ofensiva del gobierno contra la enseñanza pública debe considerarse un nuevo jalón en su ataque contra las clases trabajadoras y la cultura, un paso más en sus propósitos de someter la enseñanza a los intereses de las minorías privilegiadas del país. Que por otra parte esa política, acorde con intereses extranjeros, exige el remodelamiento del servicio nacional de enseñanza, el sofocamiento del legado vareliano y de la fisonomía histórica de la Universidad.
- 5) Que culmina de esta manera una etapa de múltiples

ataques a la enseñanza pública, durante el cual el gobierno ha provocado su asfixia económica y procurado el desprestigio de sus servicios.

- 6) Que repudia la actitud de los universitarios que han participado en la intervención.

En consecuencia esta Asamblea RESUELVE:

- 1) Aprobar lo actuado por el Consejo Directivo de la Universidad de la República en relación con este problema.
- 2) Reclamar del Poder Legislativo, en defensa de los fueros autonómicos de la Enseñanza y de la plena restitución de la normalidad institucional, el levantamiento de la intervención de los entes de la enseñanza media y de la totalidad de las "medidas prontas de seguridad" vigentes.
- 3) Su plena solidaridad con los docentes, funcionarios y estudiantes de los entes intervenidos, en la lucha en que están empeñados.
- 4) Llamar a los universitarios en primer lugar, y al conjunto de la población, a plegarse ardorosamente a la misma.

ARTURO CARBONELL
Presidente interino

EDUARDO SEGUÍ
Secretario interino

DECLARACION DEL CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL

El Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, visto el informe de la Comisión designada en sesión de 16 de febrero en curso, para aconsejar acerca de la situación de los profesores de la Facultad de Ingeniería y Agrimensura, Ings. Enrique Penadés y Juan Angel Parrillo, en virtud de haber aceptado su nombramiento como integrantes del "Consejo Interventor" de la Universidad del Trabajo del Uruguay, designado por el Poder Ejecutivo, considera:

Que la conducta en cuestión, si bien es ajena al ejercicio de las funciones universitarias directas de dichos profesores, constituye "*prima facie*" una falta disciplinaria grave, pasible de juzgamiento mediante un sumario a instruirse con las debidas garantías.

- 1º) porque implica coautoría de la lesión de la autonomía de un ente de enseñanza, amparado por las mismas disposiciones de la Constitución de la República que regulan la autonomía universitaria, de manera que puede sentarse un funesto precedente, aunque sea *de facto*, aparte de constituir una actitud reprochable desde el punto de vista ético-jurídico.
- 2º) porque la aceptación y ejercicio de tan ilegítima investidura ha merecido la calificación delictiva de usurpación de funciones (art. 166 del Código Penal, dictamen del Prof. Cassinelli Muñoz). La ilegitimidad del hecho motivo de la instrucción sumarial aconsejada, se agrega, pues a su condición de manifiestamente reprochable desde otros puntos de vista.
- 3º) la actitud de los expresados "interventores" infiere, además, agravio directo a las potestades institucionales de la Universidad de la República (de la que son docentes) por cuanto la intervención significa el apartamiento, antijurídico, de sus funciones, del miembro del Consejo intervenido, designado por la

Universidad de la República, con arreglo a la ley. Uno de los profesores en cuestión desempeñó, incluso, el cargo de miembro del Consejo Directivo de la Universidad del Trabajo del Uruguay designado por el Consejo Directivo Central, circunstancia que agrava su responsabilidad.

Por tanto, el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República denuncia estos hechos al Consejo de la Facultad de Ingeniería y Agrimensura para la instrucción del respectivo sumario, con todas las garantías que acuerda el derecho vigente.

Montevideo, 16 de febrero de 1970.

DICTAMEN DEL Dr. ALBERTO PEREZ PEREZ

Febrero 17, 1970.

Señor Director General de
Enseñanza Secundaria,
Prof. Don Ariosto Fernández.
Presente.

De mi mayor consideración:

Cumpliendo con su amable solicitud, y al mismo tiempo con un impostergradable deber de jurista, de docente y de ciudadano, paso a dictaminar sobre el arbitrario decreto de 12-II-1970, que dispuso la sustitución de los Consejos de los dos entes de enseñanza media por dos titulados "Consejos Interventores", y que —puede afirmarse categóricamente— carece de toda validez jurídica.

1 — NULIDAD INSANABLE DEL CITADO DECRETO

El citado decreto está viciado por una insanable nulidad, por varias causas, que se enumeran a continuación:

1. La primera y fundamental es la *incompetencia absoluta del Poder Ejecutivo* para sustituir a los Consejos Directivos de entes autónomos de enseñanza, en forma total o parcial, por órganos o personas de su creación o designación. Es sabido que en la Constitución vigente —que continúa, al respecto, la solución iniciada en la de 1952— los entes autónomos de enseñanza constituyen una categoría de entes autónomos distinta de los demás, y dotadas de la más intensa descentralización —sólo superada en lo referente al régimen presupuestal por los entes comerciales e industriales.

El aspecto en el que resulta más nítidamente consagrada la mayor intensidad de la autonomía y la descentralización de los entes de enseñanza, es el del control, que resulta —inversamente— el de menor intensidad en toda la Administración descentralizada y autónoma. Fuera de los controles par-

lamentario, jurisdiccional, financiero y electoral, —que resultan aplicables a los entes de enseñanza del mismo modo que a los demás órganos públicos, y cuya aplicación no está en discusión en el presente caso—, la Constitución no regula directamente las formas de contralor administrativo sobre los institutos docentes oficiales, sino que, de acuerdo con la técnica normativa empleada por el Capítulo II de la Sección XI, lo hace en forma indirecta, declarando “aplicables, en lo pertinente, a los distintos servicios de enseñanza” varios artículos contenidos en el Capítulo I de la mencionada Sección; y excluyendo, por lo tanto, a los artículos que no se encuentran comprendidos en esa remisión (dispuesta por el Art. 205). Incluso, en el caso específico del contralor, la remisión abarca sólo a los dos primeros incisos de un artículo (el 198), y por lo tanto no cubre a los incisos 3 y 4.

Del juego combinado de esas disposiciones surge que:

a) No hay recursos administrativos contra los actos definitivos de sus Consejos Directivos (Art. 194, contenido en la remisión del Art. 205). El Poder Ejecutivo no puede intervenir a instancia de parte interesada; tampoco puede hacerlo ninguna autoridad administrativa ajena al respectivo ente autónomo de enseñanza. (Se trata, en el caso, de un rasgo común con los demás entes autónomos).

b) No cabe el control de conveniencia o legalidad sobre la gestión o los actos de los entes de enseñanza, porque el Art. 197 —aplicable sólo a los demás entes autónomos y servicios descentralizados— no está incluido en la remisión del Art. 205. No se trata de una inadvertencia del constituyente, de una imprevista laguna del ordenamiento jurídico, sino de una solución consciente y deliberada, adoptada en 1951 y mantenida en el texto vigente, que fue explicada en los siguientes términos por la Comisión Especial de Reforma Constitucional de la Cámara de Representantes (“Comisión de los 25”):

“Es decir, que se hace excepción para los organismos directivos universitarios, del contralor de ilegalidad

" que ejerce, sobre los demás entes autónomos, el Poder Ejecutivo, por imperio de los artículos 199 y 200 (hoy 197 y 198) del texto proyectado.

"No puede señalarse, pues, ninguna fisura en el régimen especialmente autonómico de los diversos Consejos o Directorios de las diferentes ramas de la enseñanza e incluso podemos afirmar, que queda demostrado, que se han perfeccionado los vigentes en la materia". (Reforma Constitucional de 1951, t. I, p. 653-654).

Por lo tanto, el Poder Ejecutivo carece de facultades para "restablecer la regularidad en la administración y el funcionamiento de los entes de enseñanza, como pretende verse obligado a hacer según el Resultando 11 del arbitrario decreto a estudio. No puede controlar ni la gestión ni los actos de esos entes; sólo le queda un limitado control sobre la conducta individual de los Consejeros, que se examinará en el apartado siguiente (c) de este dictamen.

c) Hay una remisión parcial al Art. 198, de modo que el Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores tienen un limitado control sobre la conducta individual de los Consejeros. Ese control sólo puede funcionar en casos de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo, o de comisión de actos que afecten el buen nombre de un Consejero o el prestigio de la institución a que pertenece. La iniciativa pertenece al Poder Ejecutivo, que ha de solicitar venia a la Cámara de Senadores para proceder a la destitución, y —en aplicación del Art. 60 de la Constitución— sólo puede hacerlo luego de dar al Consejero afectado por la medida, la oportunidad de "presentar sus descargos y articular su defensa". (Así lo entendió la Cámara de Senadores al devolver al Poder Ejecutivo, en 1968, el expediente relacionado con la solicitud de venia para destituir a los miembros del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República).

Concedida la venia en forma expresa o tácita (al no expedirse la Cámara de Senadores en el término de sesenta días), podrá el Poder Ejecutivo proceder a la destitución.

Pero ya he dicho que la remisión es sólo parcial: al no

estar comprendidos en la misma los incisos 3 y 4 del Art. 198, el Poder Ejecutivo no puede reemplazar interinamente a los Consejeros de un ente autónomo de enseñanza (reemplazo que, por otra parte, sólo puede durar en los demás entes autónomos "hasta que se produzca el pronunciamiento del Senado"); y las medidas que adopte están sujetas al control jurisdiccional del Poder Ejecutivo. Y al estar, como todas las remisiones del Art. 205, calificada por la limitación de que el artículo al que se hace la remisión sólo es aplicable "*en lo pertinente*", la competencia para destituir con venia de la Cámara de Senadores sólo existe cuando los miembros del Consejo Directivo de un ente autónomo de enseñanza son designados por el Poder Ejecutivo. No existe con respecto a aquellos que (como los actuales integrantes del Consejo que Ud. preside interinamente) no han sido designados por el Poder Ejecutivo, pues la aplicación de una norma que da a determinado órgano la competencia para destituir sólo es pertinente cuando ese mismo órgano tiene también la competencia para designar, de acuerdo con la conocida regla jurídica que establece una correlación entre ambas potestades. (Un amplio desarrollo de este punto, que se fundamenta en la existencia dentro de nuestro régimen constitucional de esa regla general de correlación de competencias; en el texto y el contexto de la Constitución; en la historia fidedigna de la sanción de la misma; y en los fundamentos de las normas respectivas, se hallará en un trabajo específicamente dedicado al mismo que se encuentra en prensa en la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, y en el Capítulo XII, § 2, de la tesis que he presentado como Aspirante a Adscripto a la Cátedra de Derecho Constitucional de dicha Facultad).

Aplicando estos principios constitucionales al caso en estudio, resulta claro que el decreto de 12-II-1970 es insanablemente nulo, porque:

(1) Pretende destituir o remover a Consejeros que no han sido designados por el Poder Ejecutivo:

(2) Pretende sustituir a todos los integrantes de los dos Consejos por otros que designa, fuera de sus competencias

constitucionales y legales, el Poder Ejecutivo, cosa que no puede hacer, ya que el Art. 198, inciso 3, es inaplicable al caso;

(3) Pretende sustituirlos por tiempo indeterminado, excediendo incluso lo que podría ser su competencia con relación a otros entes autónomos (no a los de enseñanza), donde esa sustitución fuera de las vías normales de designación es sólo con carácter interino y hasta que se produzca el pronunciamiento del Senado;

(4) Pretende excluir el control jurisdiccional —lo que es un fortísimo indicio de desviación de poder— con el infantil recurso de dar al decreto en cuestión el nombre —pero no la esencia— de “acto de gobierno” y de “medida pronta de seguridad”;

(5) Pretende no sólo sustituir a los integrantes de los respectivos órganos, sino además modificar sus competencias constitucionales y legales (Art. 4º).

2. La segunda razón es que el mencionado decreto *tampoco es una medida pronta de seguridad constitucionalmente regular*, porque:

a) Sus *motivos* (Considerando I, que se refiere a lo ocurrido en “los dos últimos años lectivos”; y parte expositiva en general, que se refiere a hechos pasados y no actuales ni tampoco de producción o repetición inminente) no son ajustados a la norma constitucional, que exige que se trate de un caso grave e imprevisto de conmoción interior;

b) Su *contenido* —que implica la invasión y, más aun, la usurpación, de competencias constitucionales de entes autónomos de enseñanza— excede del que puede tener una medida pronta de seguridad. La Constitución previó la necesidad de sustitución inmediata de miembros de Directorios de entes autónomos, y previó también que esa sustitución no sería lícita tratándose de Consejos Directivos de entes autónomos de enseñanza. Las relaciones institucionales entre per-

sonas públicas no pueden ser alteradas por vía de medida pronta de seguridad.

También es ilegítimo ese contenido en cuanto pretende sustituir disposiciones legales y aun constitucionales, alterando la competencia de los órganos (Art. 4º), además de su constitución. Como medida pronta de seguridad no es posible modificar el ordenamiento jurídico, sino sólo, eventualmente, hacer excepción a su aplicación material, cuando ello sea requerido para el mantenimiento de la seguridad.

c) Su *duración* —que no aparece como interina o provisional, sino como permanente— también escapa a las previsiones constitucionales sobre medidas *prontas* de seguridad. El Poder Ejecutivo reconoce incluso expresamente (Considerando X) estar *facilitando* “una actualización” —es decir, una modificación— de “la estructura institucional de los organismos de enseñanza media”. No actúa con carácter provisional para mantener la seguridad; actúa con desviado afán de permanencia, intentando modificar el ordenamiento jurídico sin prever un retorno a la normalidad en esa materia, pues su objetivo es alterarla con carácter definitivo.

3. Además se ha incurrido en numerosas otras violaciones de normas y principios constitucionales, entre los que cabe destacar, por el momento, el contenido en el Art. 66, pues se ha impuesto una verdadera sanción —aunque ella sea nula— a funcionarios a quienes no se ha dado el derecho de defensa, y en una parte expositiva deliberadamente confusa se han mezclado hechos imputables a ciertos miembros del Consejo Directivo de la Universidad del Trabajo con referencias a todos sus miembros y a los del Consejo de Enseñanza Secundaria, de modo que se quiere, aparentemente, hacer que éstos compartan ante la opinión pública la responsabilidad que eventualmente pudiera caber a aquéllos.

Resulta además grotesco que se pretenda defender como “terreno vital para la subsistencia de la forma democrática republicana de gobierno impuesta por el artículo 82 de la Constitución”, “el de la formación de la adolescencia y la juventud” (“Atento”), cuando, con decretos como éste, se

continúa en una tarea sistemática de demolición de esa forma democrática republicana de gobierno y de sistemática interposición de barreras de fuerza entre las normas constitucionales y las realidades políticas, generando un escepticismo que no puede dejar de ser advertido por quienes, como el suscrito, ejercemos la docencia en la Enseñanza Secundaria en materias tales como Introducción al Derecho y Educación Cívico-Democrática.

II — REMEDIOS JURIDICOS CONTRA EL ARBITRARIO DECRETO

Contra dicho arbitrario decreto corresponden diversas medidas tendientes a hacer efectiva en la realidad la nulidad e invalidez insanables que lo afectan en el plano jurídico:

1. Como lo ha declarado el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo (Sentencia Nº 35, de 12-VI-1968), cuando se dicta un acto carente “de un elemento esencial para su validez y eficacia jurídica, como es el de la competencia del órgano”, ese acto es “radicalmente nulo e insanable. Por consecuencia, no obliga a cumplirlo al órgano legítimamente competente” quien debe “salvaguardar su indudable competencia” ya que “es un principio básico institucional la defensa de la propia competencia autonómica por los órganos públicos”. Trasladado al caso concreto, esto significa que el Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria que el decreto ilegítimo ha pretendido sustituir, continúa siendo la legítima autoridad de Enseñanza Secundaria, y puede y debe continuar ejerciendo sus funciones y defendiendo su competencia.

2. Dentro de las medidas de defensa de esa competencia cabe la que ha desarrollado el Prof. Cassinelli en términos que comparto: la diferencia (Art. 313 de la Constitución).

3. Cabe también intentar la vía administrativa, y eventualmente la ulterior vía jurisdiccional anulatoria (Arts. 317 y 309), pese al pretendido título de medida pronta de seguridad,

4. Cabe —en virtud de ese título— ejercer el derecho (Art. 30) ante la Comisión Permanente y eventualmente la Asamblea General.

5. Cabe la denuncia penal por usurpación de funciones, que también ha examinado, en términos que comparto, el Prof. Cassinelli.

6. Y caben, además, las medidas individuales (fundamentalmente, recurso administrativo y acción de nulidad, y denuncias penales) que corresponden a los señores miembros del Consejo y a los funcionarios de Enseñanza Secundaria que fueron destinatarios de actos del órgano que ha usurpado las funciones del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria.

Quedo a las órdenes del Señor Director General y del Consejo para las ampliaciones o aclaraciones que se consideren necesarias, y lo saludo con mi mayor estima.

OPINION DEL Dr. HORACIO CASSINELLI MUÑOZ

El Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, creado por la ley orgánica del Ente, es un "Consejo Directivo Autónomo" (Art. 202, inciso primero de la Constitución).

No está, por ende, sujeto a jerarquía de ningún órgano. No debe atenerse a las instrucciones y órdenes de ninguna otra autoridad, sino que debe cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos, de conformidad con su propia y sincera interpretación, sin perjuicio de los controles jurisdiccionales que son el remedio que el derecho pone para la hipótesis de que las autoridades administrativas se equivoquen.

Esa autonomía importa descentralización en máximo grado respecto del Poder Ejecutivo. En el caso de los entes autónomos de enseñanza pública, ni siquiera son aplicables los controles de legalidad y conveniencia previstos en el Art. 197 para los otros entes autónomos y servicios descentralizados, que admiten la provisional primacía de la voluntad del Ejecutivo mientras se dirime el conflicto o discrepancia planteada, mediante la decisión del Senado.

Si el Poder Ejecutivo o cualquier otra autoridad administrativa, expide una resolución atinente a los servicios de Enseñanza Secundaria, el Consejo, único jerarca del ente autónomo, puede y debe apreciar por sí mismo su legitimidad, y si llega a la conclusión de que es ilegítima, no debe cumplirla, porque la línea jerárquica termina en el Consejo Directivo del ente y no existe, por ende, deber de obediencia jerárquica o subordinación administrativa del Consejo Directivo autónomo respecto del Poder Ejecutivo.

Así, por ejemplo, si el Poder Ejecutivo, o el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, o la Intendencia de Montevideo, expidieran una resolución destitu-

yendo al Dr. Miguel López Lomba de su cargo de miembro del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, este Consejo Directivo autónomo, recibida la comunicación del acto de destitución, no debe obedecerlo ciegamente como si fuera una autoridad jerárquicamente inferior a la que hubiera pronunciado la destitución comunicada. Debe, al recibir la comunicación, apreciar si, de acuerdo con el Derecho vigente, el órgano que pretendió ejercer la atribución de destituir tenía realmente tal atribución, y si la ejerció dentro del marco del ordenamiento jurídico.

Si el Consejo Directivo autónomo entiende, lealmente, que la autoridad carecía del poder jurídico de destituir que intentó ejercer, le basta con declararlo así y debe seguir actuando con el miembro que la otra autoridad creyó poder destituir. La diferencia que de esa manera resulta planteada entre ambos órganos recíprocamente no subordinados (Poder Ejecutivo y Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, o Consejo Directivo Central de la Universidad de la República y Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, o Intendencia de Montevideo y C.N. de E.S., en los ejemplos propuestos) no puede resolverse en sede administrativa: la vía para dirimirla es la jurisdiccional (Art. 313 de la Constitución).

De modo que si el Consejo Directivo autónomo no admite la legitimidad de la interferencia de otro órgano público en sus servicios, y continúa funcionando como si el acto ilegítimo no existiera, quedaría en situación de "demandado" en caso de que la autoridad que había expedido el acto cuestionado quiera hacerlo valer, planteando ante el órgano jurisdiccional competente, el conflicto derivado de la discrepancia de interpretaciones jurídicas.

Pero, también puede darse el caso de que el Consejo en cuyos servicios se pretenda interferir asuma la posición de "Actor" en el conflicto interadministrativo. Tal ocurrirá, primero, cuando tenga interés en que se defina jurisdiccionalmente la situación fundándose en el mero interés de certeza (acción declarativa), y, segundo, cuando la otra autoridad no se limite a la expedición del acto jurídico cuestionado, sino que interfiera *de hecho*, esto es, con operaciones

materiales, en la administración del servicio que le es ajeno. En este último caso, el amparo jurisdiccional de la esfera de competencia vulnerada o que se pretende vulnerada por la interferencia de otra autoridad, asume una configuración análoga a la de las acciones posesorias o a la acción de violento despojo en material civil.

Aplicación al caso concreto

Frente al acto que expidió el Poder Ejecutivo, disponiendo la sustitución del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria por un órgano de su invención, denominado "Consejo interventor", a quien se le encomiendan atribuciones y se le dan instrucciones sobre los asuntos de que debe ocuparse y sobre las soluciones a que debe propender, el verdadero Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, puede y debe apreciar por sí mismo su legitimidad según los principios anteriormente expuestos.

Como el acto fue expedido invocando en el "atento" el Art. 168, Inc. 17º de la Constitución, la apreciación de su legitimidad importa, en primer lugar, el estudio de si es posible encasillarlo en el concepto de medida pronta de seguridad, allí previsto.

Porque nuestra Constitución adoptó la forma republicana de gobierno, con separación de poderes, sin delegación de competencias de poder a poder, y la atribución del artículo 168, Inc. 17º no es una "carta blanca" extendida en favor del Ejecutivo, sino que *es una atribución inserta dentro del orden constitucional*, que debe interpretarse según los principios generales de la Constitución y que está limitada por garantías atinentes a los motivos ("en caso grave e imprevisto de conmoción interior o ataque exterior"), el trámite (comunicación al Poder Legislativo de lo ejecutado y de sus motivos, estándose a lo que éste resuelva), y el contenido. Sólo pueden calificarse como medidas prontas de seguridad aquellas que reúnan los requisitos de provisionalidad y urgencia ("prontas") y que no sean punitivas sino aseguradoras ("medidas de seguridad"). Además, su valor no es el de la ley, pues su finalidad sólo puede ser la de restablecer por lo

pronto el valor "seguridad interior o exterior", y nunca la de modificar el derecho vigente".

Basta leer los fundamentos y lo dispositivo del acto llamado de "intervención", para comprobar que no encuadra ni aproximadamente con el concepto constitucional de medida pronta de seguridad:

a) Porque se invocan motivos que, de ser ciertos, justificarían el envío de proyecto de modificación a las leyes orgánicas de la enseñanza media, o la instrucción de sumarios para comprobar las irregularidades administrativas invocadas, o la denuncia al Poder Judicial de hechos que podrían configurar delitos, y todo ello es distinto de un caso grave e imprevisto de conmoción interior o de ataque exterior;

b) Porque la corrección de las irregularidades invocadas, de ser ciertas, competería en la mayoría de los casos al Consejo Directivo autónomo del ente y no al Poder Ejecutivo;

c) Porque si el Poder Ejecutivo considera inconveniente o ilegal la gestión del Consejo, su opinión no vale más, según la Constitución, que la de las autoridades del ente, ni siquiera provisionalmente (Art. 205, que excluye la aplicabilidad del Art. 197 y por lo tanto de la suspensión de los actos observados mientras se pronunciase el Senado), de modo que no puede invocar su propia opinión sobre la conveniencia o legalidad de la gestión de los entes autónomos de enseñanza, como fundamento de una medida pronta de seguridad;

d) Porque, como bien lo señaló Justino Jiménez de Aréchaga, "El Poder Ejecutivo no puede sustituir al Legislador o al Juez. Tampoco puede, a título de ejecutar medidas prontas de seguridad, invadir las competencias constitucionalmente atribuidas a los gobiernos departamentales ni a los entes autónomos" ("La Constitución Nacional", t. V, pág. 81);

e) Porque el Art. 168, Inc. 17º atribuye un poder jurídico proporcional al Poder Ejecutivo, no a ningún otro ór-

gano; de modo que se viola ese mismo orden al que se invoca como fundamento si se atribuye a un órgano nuevo (el llamado "Consejo interventor") poderes jurídicos que hagan excepción al régimen legal vigente. Sólo mediante un acto regular de delegación de atribuciones, podría el Ejecutivo cometer a otro órgano el ejercicio de poderes excepcionales, y en tal hipótesis estos poderes no podrían ser ejercidos en nombre de un ente autónomo sino en nombre del Poder Ejecutivo delegante, y no podrían consistir en otra cosa que en la potestad de tomar medidas prontas de seguridad en los casos y bajo las condiciones del Art. 168, Inc. 17º, ya que nadie puede delegar más competencias que las que tiene;

f) Porque el Poder Ejecutivo no puede disponer que se impute a una persona jurídica (pública o privada) distinta del Estado central, lo que haya de resolver un órgano creado por él. Sólo la ley puede determinar la organización y competencia de los entes autónomos, indicando cómo ha de estar integrado su órgano jerarca. Una medida pronta de seguridad podría, si se dieran las condiciones habilitantes, afectar los bienes utilizados para los servicios de un ente autónomo, o arrestar personas que sean funcionarios o beneficiarios de sus servicios; esas medidas podrían, si el Poder Ejecutivo hubiera delegado regularmente la atribución de tomarlas, ser expedidas por una Comisión delegataria; a esta Comisión podría bautizársela "Consejo interventor"; pero es evidente que, de todos modos:

—los actos así expedidos no serían actos del ente intervenido, sino actos del Poder Ejecutivo aunque expedidos por delegación;

—los actos así expedidos se imputarían, pues, a la persona jurídica "Estado central", que sería responsable por los daños eventualmente causados a terceros, incluyendo la hipótesis de daños causados al propio ente intervenido;

—por esa vía de la "intervención", así entendida, el Consejo interventor sólo podría tomar las medidas que habría podido tomar directamente el Ejecutivo a título de medida de pronta seguridad o en ejercicio de las otras atribuciones que hubieran sido delegadas en aquél.

Pero —insisto— entre estas atribuciones, no puede incluirse nada que fuera ajeno a la competencia del órgano delegante, esto es del Poder Ejecutivo. No se puede delegar más de lo que se tiene.

De modo que el Art. 4º del decreto en estudio no pudo dictarse a título de medida de pronta seguridad, ni a ningún otro título; sólo la ley podría tener un contenido así.

Por ende, los demás órganos públicos —y en especial los jueces— deben prescindir de ese artículo, por configurar un acto ilegal puro y simple, sin que el nombre de “acto de gobierno” colocado en el “atento”, impida advertir su verdadera naturaleza, totalmente distinta a una medida pronta de seguridad. El nombre no hace la cosa.

Así lo ha entendido nuestra jurisprudencia. Una sentencia del Juez Dr. Forni, por ejemplo, ha fundamentado así la no aplicación de un decreto sobre suspensión de lanzamientos a título de medida de pronta seguridad:

“...frente a un texto legal legítimamente sancionado y una resolución judicial dictada de acuerdo a derecho, dentro de las legítimas competencias del órgano jurisdiccional y en total acuerdo con aquella norma legislativa, nos encontramos con un decreto del Poder Ejecutivo que autoconsiderándose “acto de gobierno”, pretende sustituir la legítima voluntad de los otros dos poderes del Estado. Enfrentados a tan claro planteamiento, es también clara la solución: la primacía de la ley, la ejecución jurisdiccional de la misma y la independencia del Poder Legislativo y del Poder Judicial que no pueden dejarse de sostener y aplicar por la existencia del mencionado decreto 57/970. Ante las ilegalidades (en sentido amplio) tan flagrantes y graves que el mismo consagra, el Juzgado no puede menos que descartar su aplicación al presente caso, de oficio” (Sentencia Nº 43 de 5-II/970).

Consecuencias prácticas si de hecho se impone por la fuerza el cumplimiento del decreto ilegal

Si los interventores, que entraron por la fuerza en la sede del Consejo Directivo del Ente, comienzan a actuar ejercitando las funciones que el Art. 4 del decreto pretende atri-

buirles y que en realidad integran la competencia del Consejo verdadero, cometen el delito de usurpación de funciones (Art. 166 del Código Penal que dice: "El que indebidamente, asumiere o ejercitare funciones públicas, será castigado con pena de tres o doce meses de prisión"). No le valdría la excusa de la obediencia debida, porque no se dieron en el caso los requisitos del Art. 29 del Código Penal.

Por consiguiente, todo funcionario de Enseñanza Secundaria, cada vez que reciba una orden o circular suscripta por el Consejo Interventor o en su nombre, debe acompañarla a un escrito denunciando el delito cometido por los interventores o quienes los hayan secundado, y presentar escrito y documento al Juzgado Letrado de Instrucción de turno, en Montevideo, o al Juzgado Letrado de Primera Instancia respectivo, en los demás departamentos. De omitirse esta denuncia se incurriría en el delito a que se refiere el Art. 177 del Código Penal (omisión de los funcionarios en proceder a denunciar los delitos).

El Poder Judicial es el último custodio del orden institucional, y a él toca proceder enérgicamente para evitar que se subvierta el régimen republicano establecido en la Constitución, procesando a los inmediatos responsables de la ejecución de los actos inconstitucionales antes que se consoliden sus efectos.

Montevideo, 16 de febrero de 1970. — (Fdo.) Horacio Cassinelli Muñoz.

(El Informe precedente fue adoptado por la Comisión Permanente de la VIII Asamblea).

INDICE

La declaración de la Universidad	3
Análisis de los fundamentos del decreto del Poder Ejecutivo del 12 de febrero de 1970, por el que se dispuso la intervención de Enseñanza Secundaria y la Universidad del Trabajo del Uruguay	4
Contexto socio-político de la contienda Poder Ejecutivo contra el Consejo Directivo de la Universidad	13
De la asamblea general del Claustro Universitario	21
Declaración del Consejo Directivo Central	23
Dictamen del Dr. Alberto Pérez Pérez	25
Opinión del Dr. Horacio Cassinelli Muñoz	38

