

**XVII JORNADAS Y**

**VII**

**INTERNACIONAL DE  
COMUNICACIONES  
CIENTÍFICAS DE LA**

**FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES  
Y POLÍTICAS - UNNE**

**Compilación:**

**Alba Esther de Bianchetti**

**2021**

**Corrientes - Argentina**



**XVII Jornadas y VII Internacional de Comunicaciones Científicas de la Facultad**

de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas-UNNE / Karen Alicia Aiub ... [et al.] ;  
compilación de Alba Esther De Bianchetti.- 1a ed compendiada.- Corrientes :  
Moglia Ediciones, 2021.  
552 p. ; 29 x 21 cm.

ISBN 978-987-619-393-1

1. Comunicación Científica. 2. Derecho. I. Aiub, Karen Alicia. II. De Bianchetti,  
Alba Esther, comp.  
CDD 340.072



ISBN N° 978-987-619-393-1

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método  
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

[moglialibros@hotmail.com](mailto:moglialibros@hotmail.com)

[www.mogliaediciones.com](http://www.mogliaediciones.com)

Noviembre de 2021

## **PALABRAS PRELIMINARES**

Estamos presentando a la comunidad universitaria la Revista de las XVII Jornadas Nacionales y VII Jornadas Internacionales de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE, espacio que ininterrumpidamente desde el año 2006 publica artículos científicos y avances en las investigaciones de docentes investigadores, becarias, becarios, tesistas y estudiantes avanzados de esta Casa de Altos Estudios y de otras universidades nacionales y del extranjero, donde se informan de la marcha de los proyectos de investigación, se exponen las respuestas logradas en el estudio de la realidad jurídica, social y política, desde una mirada rigurosa, metodológica y crítica, propia de la actividad universitaria seria y orientada a realizar aportes decididos para la transformación de la sociedad.

Esta Revista también es una demostración clara de la comunidad universitaria por desempeñar un activo rol de liderazgo en materia de investigación en la Región NEA y en la Argentina, fomentado la apertura y el diálogo entre nuestra Universidad y las instituciones públicas y de la sociedad civil. Hacemos ciencia jurídica y social porque queremos recuperar esa vocación por ser una usina de ideas renovadoras de la agenda pública y el espacio óptimo para que la ciudadanía encuentre respuestas científicas y técnicas a los problemas de su tiempo, produciendo y difundiendo soluciones innovadoras a los problemas de los poderes estatales, de la actividad privada, de las empresas, de las entidades sin fines de lucro, de las organizaciones sociales, de las minorías, de los pueblos originarios y de las personas que integran una sociedad diversa, abierta y democrática.

La sociedad argentina, que financia a esta Universidad Pública, laica, científica, de calidad y excelencia académica, espera que hagamos ciencia en libertad ejerciendo el pensamiento crítico, creando conocimiento con criterio académico libre y con ética, con voluntad de alcanzar la raíz y las consecuencias previsibles de nuestro tema de estudio, aportando análisis, síntesis, discusiones, conclusiones y propuestas de solución concreta, rigurosa y completa a los problemas de la realidad jurídica y social.

Por estas razones, el impacto de la investigación jurídica es clave para trasladar estos conocimientos nuevos al aula formando profesionales con mayor rigurosidad técnica y científica, capaces de comprender y aplicar el derecho, de desarrollar un pensamiento crítico para transformar las instituciones jurídicas. Además, investigar es central para aportar al diagnóstico acertado de los problemas jurídicos y sociales encontrando soluciones racionales y justas para el cumplimiento de los propósitos de la Constitución Nacional, para mejorar la calidad de vida en nuestras comunidades y lograr una Justicia independiente y moderna. Y también, internamente, hacer ciencia es clave para el cumplimiento de las misiones básicas de docencia, investigación, extensión e internacionalización, tratando que la función de las investigadoras e investigadores no se desnaturalice en meras acreditaciones y buenos “papers” presentados, sino que logren un impacto directo en la vida cotidiana de nuestra comunidad que, con esfuerzo, sostiene a la educación superior como un derecho humano fundamental, un servicio público con función social y una responsabilidad indelegable del Estado.

Amparados en este ideario, en esta Revista encontrarán parte de los avances y resultados obtenidos durante este año en los proyectos de investigación, becas, tesis y trabajos de cátedra. Las páginas que siguen son una muestra del trabajo investigativo, colaborativo, de la formación y del talento de investigadoras e investigadores que buscan apasionadamente respuestas innovadoras a los retos del futuro, y que son un incentivo para esforzarnos en la noble tarea de hacer de nuestra Facultad una institución académica de primer orden en el concierto de Universidades del país y del mundo. Este debe ser nuestro compromiso y nuestra mayor satisfacción cívica, porque como institución pública dedicada a la educación y a la ciencia debemos demostrar que nuestra calidad y excelencia académica tienen influencia en la construcción de una sociedad más justa, libre e igualitaria.

*Mónica A. Anís*  
*Profesora Titular de Derechos Humanos*  
*Cátedra A*

## **DERECHO UNIVERSITARIO EN CLAVE REFORMISTA: UNA FORMA DE ENTENDER LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES**

**Villegas, Mario R.**

*mvillegas@dch.unne.edu.ar*

### **Resumen**

La presente comunicación se propone considerar el sentido jurídico del concepto de la autonomía universitaria de la Constitución Nacional que otorgar especialidad al derecho universitario desde los principios reformistas.

**Palabras claves:** Reformismo, gestión universitaria, enfoque de procesos

### **Introducción**

La discusión sobre el alcance de su autonomía universitaria está marcada por un debate jurídico sobre la especialidad del derecho universitario frente al tradicional derecho administrativo y por la tensión externa con los poderes estatales y los grupos de presión (políticos, económicos, sociales y religiosos) que intentan limitarla.

La Constitución Nacional ordena el respeto a la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales frente a cualquier intento de intromisión por parte del Poder Ejecutivo o de una legislación abusiva por parte del Poder Legislativo (Alfonsín, 1996). La disposición pretende servir de guía orientadora y de límite contra diversas amenazas de naturaleza política e ideológica que históricamente surgieron, máxime en el auge de las denominadas democracias hegemónicas de rasgos autoritarios. La Universidad autónoma, refugio del pensamiento crítico, indispensable para la práctica republicana y la consolidación del orden democrático, que promueve debates profundos sobre los problemas y contextos políticos contemporáneos generando ideas para transformar la sociedad con ciencia y cultura, no puede ser coactada o cercenada por parte de los poderes públicos, de forma tal que debe entenderse la existencia de un derecho universitario que es la plataforma jurídica y fáctica donde se piensa la educación superior del presente y el futuro.

### **Materiales y método**

La propuesta investigativa pretende destacar la presencia de un derecho universitario fundado en la autonomía de las Universidades Nacionales. Para este fin, inicialmente se realizó un relevamiento bibliográfico y jurisprudencial que pasará por el tamiz del método de análisis crítico del discurso, y partiendo de la regla de que el derecho es un fenómeno político y una práctica social que con las palabras asigna significado a las cosas, revela el funcionamiento de la realidad jurídica, y a la par refuerza el rol de los órganos de gobierno y el funcionamiento institucional de las universidades en la producción de sentido técnico, en cuyas unidades de significación aparecen factores sistémicos de la propia ciencia y extra sistémicos del campo ideológico y de los principios morales que entran en juego en el discurso jurídico universitario que impiden la neutralidad valorativa, sobre todo en los textos normativos. También, al respecto, se analizó algunas sentencias judiciales donde resulta claro que el poder-decir de los jueces y el saber-poder que deviene parte del lenguaje judicial, producen los roles y los valores con los que construirán sus posturas y de los intereses sociales que se disputan en la tensión entre universidades y poderes estatales y sociales.

Para que quede clara la postura epistémica, entendemos que el sistema jurídico es una unidad (sin contradicciones) que contiene reglas que fijan la posibilidad de atribuir a los fenómenos normativos cierta calidad jurídica como referente determinado. De esta manera, el sistema jurídico puede ser entendido como un “signo-representamen”, donde las normas judiciales se materializan como signos porque se las utiliza para asignar interpretaciones de los fenómenos jurídicos concretos. Sobre esta base, se analizó el esquema de funcionamiento del campo semiótico del discurso jurídico que surge de la Constitución Nacional, la Ley 24.521 y de cierta jurisprudencia, las cuales se exponen en esta comunicación. Por ello, en esta oportunidad solo se valoran las diversas identidades discursivas presentes en los textos constitucionales y legales y en la jurisprudencia de base, para confrontarlas y mostrar como resultado la presencia de argumentos jurídicos y extrajurídicos, con sus connotaciones ideológicas, que revelan las formas de explicar la presencia de un derecho universitario basado en la garantía constitucional de la autonomía, que se encuentra en permanente construcción discursiva, que involucra valoraciones políticas e institucionales, que lo hace perceptible y significativo para la comunidad educativa y para toda la sociedad, y que se nutre de los principios reformistas que le asignan volumen político, legalidad institucional y legitimidad democrática.

### **Resultados y discusión**

El artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, denominado como la cláusula del desarrollo humano, faculta al Congreso a sancionar leyes que garanticen “la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”, lo cual significa que las instituciones de educación superior pueden darse sus propias normas de organización y derivadas, regirse por ellas, elegir sus autoridades, darse su administración y poseer un régimen económico financiero conforme a un marco general superior (Godoy, 2001:87) y es una protección frente al Poder Ejecutivo Nacional y a cualquier tipo de legislación abusiva del Poder Legislativo.

Así, las universidades tienen una autonomía plena (no funcional como otros entes públicos limitados por la propia Carta Magna), similar a las que poseen las Provincias y Municipios en nuestro país, por lo que pueden dictar sus Estatutos (sus

propias “constituciones” o “cartas orgánicas”), sus reglamentaciones internas en todos los órdenes (académicos, administrativos y económico financieros), establecer sus propias normas de cogobierno y gestión con renovación de sus autoridades, definir y preservar la docencia científica y laica con libertad de cátedra y concursos docentes de antecedentes y oposición, la investigación científica de calidad, la extensión como parte del compromiso social, la obligatoriedad de respetar la normativa no abusiva del Congreso y rendir cuentas ante este Parlamento y los órganos de control como la Auditoría General de la Nación, y sujetas al control jurisdiccional del Poder Judicial.

Entendemos que la autarquía de las universidades a la que hace referencia la disposición constitucional se encuentra incluida en la idea de la autonomía universitaria que les permite administrarse según sus planes y sus propios intereses, tanto los recursos que les brinda el presupuesto público y como los propios generados por la universidad, obviamente sujetos a control de sus cuentas.

Por lo dicho, se entiende que la fórmula constitucional recepta los postulados del movimiento de la Reforma Universitaria de 1918 (Cantini, 1997:8; Alvarez y Scioscioli, 2015:249) sobre la autonomía de las Universidades Nacionales, por lo cual queda descartada cualquier posibilidad de considerarlas como meras dependencias descentralizadas de la Administración Pública y resuelta cualquier duda respecto de la imposibilidad de subordinación jerárquica al Poder Ejecutivo Nacional.

No obstante estas afirmaciones, el Congreso dictó la Ley 24.521 de Educación Superior (en adelante, la LES) con un extenso articulado que reglamenta en exceso la vida universitaria. Hay una afectación a la autonomía universitaria cuando establece criterios para el gobierno de las instituciones privilegiando a los docentes, incorporando a los no docentes, distinguiendo entre órganos colegiados de cogobierno y unipersonales de gestión; además, afecta al descentralizar el régimen económico financiero generando diferencias en materia de retribuciones y presupuestos produciendo inequidades dentro del sistema y una desmedida competencia entre instituciones y académicos por los recursos; también cuando complejiza la estructura de poder decisor mediante la creación de organismos de amortiguación y coordinación como el CIN, el CU, la SPU, entre otros. Con notable liviandad técnica flexibiliza la tradicional distinción público/privado y complejiza el sistema incluyendo la educación superior no universitaria, se entromete en la conformación de los planes de estudios, el otorgamiento de grados académicos y de la habilitación profesional de los títulos, regula las exigencias académicas mínimas de los estudiantes y su permanencia en el sistema universitario, y atenta contra la excelencia académica cuando propone la adecuación de las plantas docentes y la posibilidad de las carreras por evaluaciones y sin concursos (Krostch, 2009:56).

Asimismo, la ley otorgó al Poder Ejecutivo la posibilidad de revisar los Estatutos adecuados para controlar el ajuste a sus disposiciones y, en su caso, recurrir a la Justicia para impugnarlos y obligar a su corrección. Para completar, la distinción entre las carreras universitarias fue una de las novedades de la LES, mediante el mecanismo de evaluación y acreditación a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismo público con recursos técnicos para valorar la calidad académica que, no en pocas oportunidades, puede actuar afectando la autonomía universitaria, cuestión sobre la que se podría indagar con mayor decisión en otros trabajos.

Como era de esperarse, la LES introdujo marcos regulatorios que fueron interpretados por varias universidades nacionales como intromisiones en la autonomía universitaria. Ante su actuación judicial, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se mantuvo en línea con la tradición que sostiene la LES. Así, en 1996, en el conocido caso “Monges c. UBA” (Fallos 319:3148) se mantuvo la constitucionalidad del artículo 50 de la mencionada norma que permite a cada unidad académica fijar su régimen de ingreso y permanencia de estudiantes cuando las universidades excedan el número de 50.000 estudiantes, lo cual afecta las decisiones autonómicas de dichas instituciones y rompe con reglas de igualdad y de políticas generales de educación superior. En 1999 sostuvo la defensa del artículo 53 de la LES al declarar inconstitucional el Estatuto de la UNNE (fallos 322:1090) por no incorporar al sector no docente en la Asamblea Universitaria. Hace un par de años, en el 2016, sostuvo en el caso “Rivas” que la autonomía no impide que el Congreso dicte normas que establezcan derechos que debe cumplirse en el ámbito universitario, como abonar al ex Combatiente de Malvinas el adicional íntegro como entiende la ley y no por horas trabajadas como establecía la regulación universitaria (Gargarella y Guidi, 2019). Sobre la gratuidad del sistema universitario, en los casos “Universidad Nacional de Córdoba” (fallos 322:875) del año 1999 y “Universidad Nacional de Córdoba” (fallos 331:1013) del 2008, obligó a las instituciones universitarias a incorporar el concepto de equidad en sus Estatutos, con la posibilidad cierta de permitir las contribuciones o aranceles.

## **Conclusión**

Es claro que la actual legislación (LES) y las ciertas decisiones jurisprudenciales dictadas no hacen méritos a las disposiciones del artículo 75 inciso 19 de la Carta Magna, no solo por que son permeables a esa tensión histórica entre la universidad y los poderes estatales y sociales que intentan limitar sus funciones y su rol de institución transformadora de la sociedad.

Huelga decir que esta comunicación solo introduce el debate de los puntos críticos de la LES y de la jurisprudencia que claramente adolecen de la especialidad temática del derecho universitario en sus fundamentos, disciplina que también ayudaría a pensar una nueva ley que cumpla el mandato constitucional y oriente la política pública universitaria, no solo haciendo los cambios organizativos necesarios para mejorar el cogobierno sino, sobre todo, que apunte a resolver temas cruciales de docencia, investigación y extensión. Para lograrlo, la propuesta de investigación propone un necesario análisis crítico y realista del sistema universitario y pensar un plan de desarrollo institucional de amplio consenso, posible, con objetivos y metas con plazos razonables, con herramientas o instrumentos de planificación. Las universidades debe usar

su autonomía como una garantía inmejorable para hacer llegar sus decisiones y los recursos públicos hasta el cumplimiento de las funciones y tareas que las comunidades académicas realizan para enseñar, investigar y extender el conocimiento.

Con más de cien años de historia, los principios del movimiento reformista, lo que nosotros denominamos la “razón” reformista, entre vigencias y resistencias moldearon el derecho universitario que actualmente se funda en la autonomía de las Universidades Nacionales garantizada por la Constitución Nacional, y que puede utilizarse como defensa legal contra las políticas que intentan retroceder en sus alcances o alterar los fines de la enseñanza superior (Muiño, 2018). Pensamos que estas defensas no solo se reducen a las instancias jurisdiccionales, sino en el debate público y en las acciones de las universidades, puesto que son la base para diseñar e impulsar políticas novedosas que finalmente logren el cumplimiento de las obligaciones estatales y logren alcanzar progresivamente nuestros anhelos de una Universidad Pública de excelencia, emancipadora e igualitaria.

### **Referencias bibliográficas**

- Alfonsín, R., Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional, Corregidor, Buenos Aires, 1996.
- Álvarez, G. y Scioscioli, S., “Las bases constitucionales de la educación argentina a la luz de la reforma de 1994”, en Bernal, M., Pizzolo, C. y Rossetti, A., ¡Que veinte años no es nada! Un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994 en Argentina, Eudeba, Buenos Aires, 2015.
- Cantini, J., La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales. Serie Estudios, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires, 1997.
- Gargarella, R. y Guidi, S. (dirs.), Constitución de la Nación Argentina comentada. t. II, La Ley, Buenos Aires, 2019.
- Godoy, J., La autonomía en jaque, UNER, Entre Ríos, 2001.
- Krotsch, P., Educación superior y reformas comparadas, UNQ, Buenos Aires, 2009.
- Muiño, O., La guerra de los 100 años. Revolución, martirio y resurrección del movimiento estudiantil. De la Reforma a la Franja Morada (1918-2018), Lumiere, Buenos Aires, 2018.

### **Filiación**

Mario R. Villegas, Director PI 20G004 “Razón reformista y derecho universitario para la gestión de calidad en Facultades de Derecho”