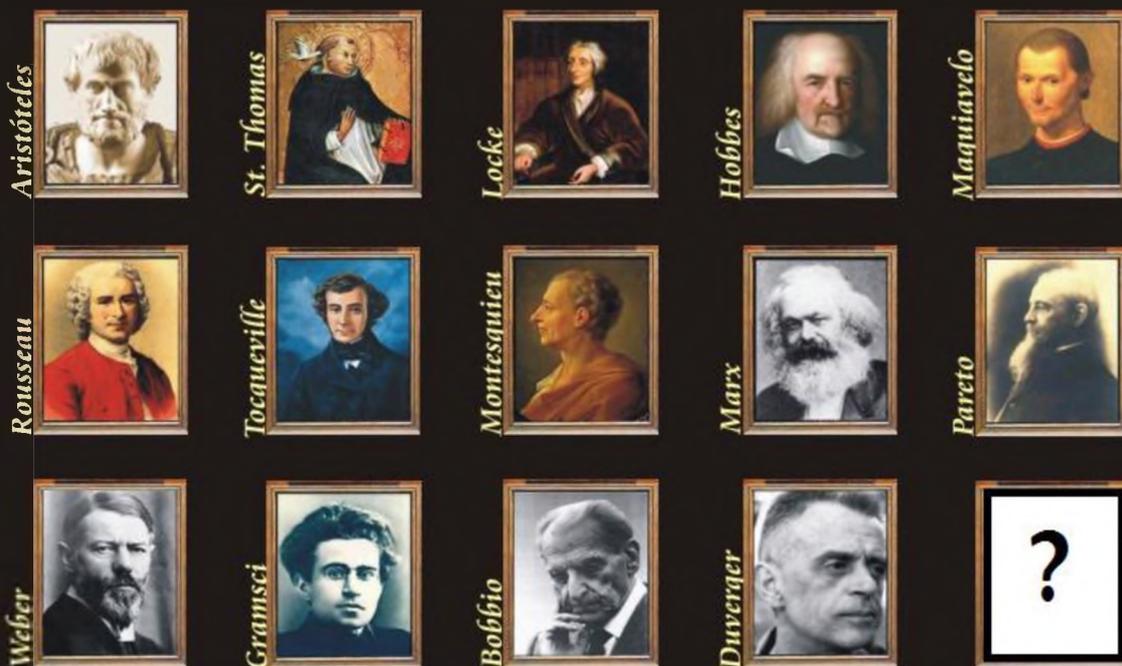


Alvaro Monzón Wyngaard, Héctor J. Zimerman
Agustín S. Carlevaro y Patricio Monzón Battilana
Editores

DERECHO POLÍTICO TEMAS DE AYER Y HOY

Jornadas Preparatorias

POSADAS, SEPTIEMBRE, 2018



AADP

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO POLÍTICO

INDICE

<i>Palabras iniciales</i>	Pág. 4
<i>Comité Evaluador</i>	Pág. 10

I - CONFERENCIAS

“La Importancia del estudio del Derecho Político, Hoy”, M. Consuelo Parmigiani de Barbará	Pág. 12
“El Conocimiento de lo Político”, Alfredo Isaías Saade	Pág. 18
“Economía y Política Hoy”, Ricardo Del Barco	Pág. 23
“Estado laico, laicidad y laicismo”, Gonzalo F. Fernández	Pág. 34
“Las TIC en el Gobierno Abierto en tiempos de debilidad representativa: transparencia y control ciudadano”, Edgar Gustavo Fernández Suarez	Pág. 45
“Holocausto y Propaganda Política”, María Belén Martínez	Pág. 60
“CIBORG. ¿Sujeto de Derecho en la Era Tecnológica de la Salud? Políticas Públicas y Nuevos Paradigmas”, Agustín S. Carlevaro	Pág. 67
“Políticas de Fomento e Incentivos Fiscales, en materia de Recursos Renovables”, Miguel Goldfarb	Pág. 77
“Algunas Reflexiones acerca de la Reforma Universitaria de 1918”, Emilio Manuel Alderete Avalos	Pág. 92

II - PONENCIAS

2.1. ESTADO Y REGULACIÓN

“Estado y Políticas Públicas de la Educación Superior: Autonomía y Autarquía de las Universidades Argentinas en la Legislación Nacional”, por Claudia L. Díaz y Omar U. D’Andrea	Pág. 119
“Cambio de Ciclo y Elementos para un Estado Equitativo”, por Ataliva G. Laprovitta	Pág. 128
“La 4° Generación de Derechos. La democracia constitucional como meta-garantía. Una mirada desde Argentina”, por Armando Aquino Britos	Pág. 142
“Algunas relaciones entre el Derecho Político y el Derecho Penal: la Política Criminal”, por Fernando Bernabé Verón	Pág. 166
“Cuando la legalidad y la legitimidad no alcanzan: el derrotero político	

de la Ley de Medios, una experiencia inacabada”, por Patricio Monzón Battilana	Pág. 172
“Análisis Comparado de la Vigilancia de los Productos Médicos en Argentina y Estados Unidos”, por Matías Francisco Payes y Álvaro Monzón Wyngaard	Pág. 180
“DGP y Cobertura Médica. La Necesidad de Políticas Públicas Igualitarias en materia de Salud Reproductiva”, por Fermina Mauriño	Pág. 189
“Principios de la Tributación. El Debate sobre la fijación de tarifas”, por María Emilia Quevedo y Alvaro Monzón Wyngaard	Pág. 200
“Estado de Derecho y Tributo”, por María del Rosario Medina	Pág. 211
“Tributación, Equidad e Injusticia: Un tema pendiente en América Latina en tiempos modernos”, por Héctor J. Zimmerman	Pág. 231
“Los parques industriales como un posible mecanismo de solución al problema del vacío intermedio en la región”, por Héctor José Zimmerman y Aldana F. Segovia	Pág. 246

2.2. DIMENSIONES DE LA NOCIÓN DEL CIUDADANO

“Hacia una ley provincial de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias”, por María Alicia Meixner	Pág. 270
“Una fotografía en sepia: Las transformaciones culturales, reelección indefinida y políticas de seguridad en la Provincia de Corrientes en 2012”, por Marcos Walter Medina	Pág. 278
“Algunas reflexiones de las Formas Directas y Semidirectas del ejercicio de la Democracia en el Derecho Constitucional Argentino, Público Provincial y Municipal en particular”, por Laura Isabel Pasetto	Pág. 299
“Anotaciones sobre el Sistema de Gobierno y la importancia de la profundización de su estudio”, por Carlos Daniel Luque	Pág. 314
“Desarrollo y Democracia en América Latina y El Caribe: Tecnología Médica, Salud y Derechos Humanos”, por Alvaro Monzón Wyngaard; Agustín S. Carlevaro, Patricio Monzón Battilana; Matías Payes; y Jorge Emilio Monzón	Pág. 323
“Incorporación de la Paridad en las provincias argentinas: el caso Corrientes”, por Sofía Dominguez	Pág. 345
“El MERCOSUR entre Unitarios y Federales. Comparación de los	

Sistemas Políticos Municipales del Nordeste Argentino, Paraguay y Uruguay”,
por Sergio Valenzuela y Héctor J. Zimerman Pág. 359

2.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER

“El Régimen de la Prueba como forma para la averiguación de la Verdad y del Juicio Divino de la monarquía de Dante Alighieri y su contexto teórico”, por Andrés Salvador Pág. 371

“Bartolomé Mitre y la Nación Argentina: Relato del pasado nacional”,
por Oscar R. Lotero Pág. 382

“Teoría de las Políticas Públicas. Paradigmas en las Políticas Públicas en Argentina”, por Ataliva G. Laprovitta Pág. 397

“El final del Colegio Electoral y el Anti Pacto en Corrientes”, por
Carlos Alberto Cassarino Pág. 411

“Los órdenes sociales en el análisis de las desigualdades. El aporte de la teoría de las instituciones políticas de Daron Acemoglu y James Robinson”,
por Dora E. Ayala Rojas e Ingrid Y. Rosas Villarrubia Pág. 421

“Derechos Humanos y Comunicación. Debates en encrucijada”, por
Patricio Monzón Battilana Pág. 438

“El Control de Convencionalidad en el Ordenamiento Jurídico Argentino. Una mirada sobre su Responsabilidad como Estado Miembro del Corpus Iuris Sistema Interamericano y del MERCOSUR”, por Ruth María Ivonne Balderrama Pág. 443

“Procesos de integración en perspectiva comparada. El MERCOSUR: ¿Impasse o fragmentación? Alternativas al neoliberalismo y la globalización. La relación Argentina – Brasil como alianza estratégica”, por Héctor J. Zimerman Pág. 460

III - PONENCIAS ESTUDIANTILES

“Estado y Nación. Estados con Naciones, Naciones sin Estado y Estados Nacionales: El caso catalán y el caso argentino”, por Fernando Luque Pág. 476

“Introducción al Concepto de Soberanía”, por Mario Augusto Rodríguez Pág. 482

PALABRAS INICIALES

El presente libro titulado **DERECHO POLÍTICO: TEMAS DE AYER Y HOY**, es el producto del encuentro científico (Jornadas Preparatorias del XV Congreso Nacional de Derecho Político) realizado el pasado mes de Septiembre (27 y 28) de 2018, en la ciudad de Posadas, provincia de Misiones.

El mismo fue organizado en conjunto por la Asociación Argentina de Derecho Político, el Instituto Superior “Antonio Ruiz de Montoya” (de Posadas, Misiones) y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas – Extensión Áulica Posadas – de la Universidad Nacional del Nordeste.

El Programa consistió en:

Jueves 27 de septiembre de 2018

18,30 hs. Conferencia de Prensa y Acto Inaugural

Viernes 28 de septiembre de 2018

9 a 13 hs. Reunión Preparatoria del XV Congreso Nacional de Derecho Político (2019)

16,30 a 18 hs. **PANEL (I)**

Integrantes:

Dr. Ricardo DEL BARCO (UNC)

“Economía y Política Hoy”

Dr. Miguel GOLDFARB (UNNE)

“Políticas de Fomento e Incentivos Fiscales, en materia de Recursos Renovables”

Dr. Agustín S. CARLEVARO (UNNE)

“CIBORG. ¿Sujeto de Derecho en la Era Tecnológica de la Salud? Políticas Públicas y Nuevos Paradigmas”

Dr. Gonzalo F. FERNÁNDEZ (UNC)

“Estado laico, laicidad y laicismo”

Dr. Jorge E. BARBARÁ (UNC/UCC)

“Representación Política y Destitución. Crisis”

Moderador: Dr. Alvaro MONZON WYNGAARD (UNNE)

18 a 19,30 hs. **PANEL (II)**

Integrantes:

Dra. María Belén MARTINEZ (UNLaR)

“Holocausto y Propaganda Política”

Dr. Emilio ALDERETE AVALOS (UBA)

“La Reforma de 1918”

Dr. Alfredo Isaías SAADE (UNNE)

“El Conocimiento de lo Político”

Dr. Edgar G. FERNANDEZ SUAREZ (UNC)

“Las TIC en el Gobierno Abierto en tiempos de debilidad representativa: transparencia y control ciudadano”

Dra. M. Consuelo PARMIGIANI de BARBARÁ (UNC)

“La Importancia del estudio del Derecho Político, Hoy”

Moderador: Dr. Miguel A. DUARTE (UNC)

La Asociación Argentina de Derecho Político, al propio tiempo aceptó ponencias de profesionales y alumnos regionales que, si bien no fueron expuestos en razón del tiempo disponible, se incorporan al presente libro.

La Asociación Argentina de Derecho Político, nuclea a los docentes de Derecho Político de las Facultades de Derecho (públicas y privadas) del país. Entendemos significativo mencionar algunos hitos, de la asociación próximos a cumplir quince años de vida, a saber:

26 de marzo de 2004: Encuentro Regional de Profesores de Derecho Político de Universidades Nacionales. Realizado en la ciudad de Corrientes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Se reunieron los Profesores: María Pérez Vara y Oscar Blando (Universidad Nacional de Rosario); Eduardo Cuello y Gustavo Tarragona (Universidad Nacional del Litoral); M. Consuelo Parmigiani y Jorge E. Barbará (Universidad Nacional de Córdoba); y Alfredo I. Saade, Emilio Nazar y Hector J. Zimmerman (Universidad Nacional del Nordeste). En ese primer encuentro se acordó:

- la necesidad de promover actividades conjuntas que contribuyan a precisar el significado de asignaturas con comunes denominadores tales como: Derecho Político, Teoría del Estado, Ciencias Políticas y Asignaturas afines que se dictan en las Facultades de Derecho de Universidades Nacionales;

- el compromiso de realización de un Encuentro Nacional de Docentes de las asignaturas mencionadas, en el transcurso del año 2004. El citado encuentro debía abordar los siguientes ejes temáticos: a) La Enseñanza de lo político en las Facultades de Derecho. Su sentido para la formación del Abogado; b) Contenido de la enseñanza de lo político en las Facultades de Derecho; c) La crisis política argentina y su repercusión institucional;
- constituir, con los docentes antes mencionados la Comisión Promotora de la Asociación de Derecho Político, designando como Presidente al Profesor Héctor J. Zimmerman y como Secretario al Profesor Alvaro Monzón Wyngaard.

17 de junio de 2004: *Seminario sobre "La Enseñanza de lo Político en las Facultades de Derecho: Su sentido para la formación del Abogado"*. Organizado por la Catedra "A" de Derecho Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; el Colegio de Abogados y el Tribunal de Disciplina de Abogados de la Ciudad de Córdoba. De esa manera se logró continuidad y se dio cumplimiento al objetivo de realizar anualmente dos Encuentros de Profesores, uno preparatorio y otro de jornadas. El seminario contó con la presencia de distinguidos profesores de la UNR, de la UNNE, y de la UNC, que además brindó el marco de centenares de alumnos colmando el auditorio de esta Casa de estudios.

27 de agosto de 2004: *Encuentro Nacional de Profesores de Derecho Político, Teoría del Estado, Ciencia Política y/o Materias Afines*. Realizado en la Ciudad de Corrientes, sede de la Universidad Nacional del Nordeste: El Encuentro se desarrolló con la presentación de ponencias en tres comisiones y dos paneles.

28 de agosto de 2004: *Reunión de Profesores para tratar la constitución de la Asociación y la sede del próximo encuentro*. Realizado en Salón Auditorio de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. A la reunión asistieron los siguientes Profesores: por Universidad Nacional de Rosario: Oscar Blando, Daniel Leandro Boccoli y Ana Maria Raggio; por Universidad Nacional del Litoral: Eduardo Cuello; por Universidad de Buenos Aires: Emilio Manuel Alderete Avalos y Julio Pinto; por Universidad Nacional de Cuyo: Luis Alfredo Puebla; por Universidad Nacional de La Plata: María Monserrat Lapalma, Jorge Szeinfeld, Claudio Contreras, Alejandro Manuel Medici y Guillermo Tamarit; por Universidad Nacional de Córdoba: Mariángeles Martínez Hernández, Carlos Eduardo Martiniau, María Emilia Scalambro, Miriam Consuelo Parmigiani y Jorge

Edmundo Barbará; por Universidad Católica de Córdoba: Martín Rodríguez Brizuela, Ricardo del Barco y Eduardo Cordeiro Gavier; y, por Universidad Nacional del Nordeste: Enrique Eduardo Galiana, Néstor Pedro Brillard Pocard, Alvaro Monzón Wyngaard, Alfredo Isaías Saade, Porfirio A. Aquino y Hector J. Zimerman. Luego del intercambio de opiniones y a propuesta del Profesor Barbará, aprobada por unanimidad, se decide denominar a la nueva asociación como *Asociación Argentina de Derecho Político*, designándose la Junta Promotora (con Secretaría Permanente en Corrientes) con la Presidencia Honoraria del Dr. Porfirio A. Aquino, la Presidencia de Zimerman y como Vocales los siguientes Profesores: Barbará y Parmigiani (UNC), Blando y Raggio (UNR), Cuello (UNL), Pinto y Alderete Avalos junto a Mario Justo López (h) (UBA), Puebla (UNCuyo), Lapalma y Juan Carlos Corbetta (UNLP), Del Barco (UCC y UN La Rioja) y Galiana (UNNE). Asimismo se aprobó que La Plata sea sede del nuevo Encuentro y que la ciudad de Rosario lo sea para las sesiones preparatorias durante el 2005.

27 de mayo de 2005: Reunión de la Junta Promotora. Realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Fueron "Huéspedes de Honor" los Profesores: Zimerman, Monzón Wyngaard, Parmigiani, Barbará, Lapalma, Szeinfeld, y Corbetta; y los anfitriones Blando y Raggio. Como se decidió que la reunión sería ampliada, también participaron los Profesores: José María Marchioni y Alejandro Marcelo Medici (UN La Plata); y Daniel L. Boccoli, Solange Delannoy, Adriana Mack, y Daniel Sosa (UN de Rosario). En la ciudad santafecina el Presidente Zimerman entregó a los asistentes la publicación de las ponencias del Encuentro de Profesores de Corrientes y el Anteproyecto de Estatuto de la Asociación Argentina de Derecho Político, para ser tratado en las jornadas platenses. También se estableció el temario, previo pormenorizado análisis que implicaron ricos intercambios de opiniones y posturas, a saber: 1) La Enseñanza del Derecho Político (o asignaturas equivalentes) en las Facultades de Derecho; con los siguientes subtemas: a) Sentido de los Contenidos; y b) Estrategias para su enseñanza y aprendizaje; 2) Calidad Institucional; con los subtemas: a) El funcionamiento de la división de poderes, b) El Sistema de Partidos, c) Los Déficit del Federalismo, d) La Democracia en América Latina: nuevos escenarios y nuevos desafíos, y e) Vigencia de los Derechos Humanos; 3) Los Servicios Públicos, con los subtemas: a) Regulación y Control, b) Reestatización o privatización, y c) Derechos del Consumidor, Clientes y Usuarios; 4) Rediseño Institucional del Estado en la Globalización, con los subtemas: a) Regiones Supranacionales, b) Regiones Subnacionales y c) Gobiernos Locales.

28 y 29 de noviembre de 2005: II Jornadas Nacionales de Derecho Político "Joaquín V. González". Organizadas por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata -en el centenario de su fundación.

- **1er día, 28 de noviembre:** En la sede del Colegio de Abogados, se aprobaron los estatutos de la Asociación Argentina de Derecho Político y se eligieron sus autoridades para el periodo 2005-2008. Al propio tiempo y a propuesta de los presentes se designaron Miembros Honorarios a los Profesores Pedro J. Frías, Francisco Cerro, Jorge Reinaldo Vanossi, Horacio Sanguinetti, Carlos Fayt y Porfirio A. Aquino, así como reconocimiento post-mortem a Juan Carlos Rubinstein.

- **2do día, 29 de noviembre:** Numerosos ponentes y asistentes, reflexionaron y analizaron temas centrales de la disciplina y la realidad actual en distintos paneles; se escucharon las disertaciones de los Profesores Jerónimo Molina Cano de la Universidad de Murcia - España y de Marco Lamandini de la Universidad de Bologna – Italia

En total, la Asociación Argentina de Derecho Político, lleva organizados catorce congresos nacionales de la especialidad, y otras tantas Jornadas Preparatorias. De ellos, fueron sede: La Plata (2005), La Rioja (2008), Catamarca (2009), Mendoza (2013), Pergamino (2014) en las respectivas universidades nacionales.

Al propio tiempo, otras tres universidades, fueron sede de los congresos nacionales más de una vez, en las siguientes ciudades: Corrientes (2004, 2010 y 2014), Rosario (2007, 2012 y 2016) y Córdoba (2006, 2011).

La Universidad Nacional de Córdoba, será anfitriona del XV Congreso Nacional de Derecho Político, que se realizará en la primera quincena de junio de 2019.

El presente trabajo está organizado en dos partes: la primera receptiona casi todas las “Conferencias” desarrolladas en los Paneles posadeños; y la segunda, da cuenta de más de una veintena de “Ponencias” aceptadas por el Comité Evaluador, divididas en cuatro áreas a saber: 1) Estado y Regulación; 2) Las dimensiones de la noción del Ciudadano; 3) La Institucionalización del Poder (a nivel Supranacional, Nacional y Subnacional), y 4) Ponencias Estudiantiles.

El éxito de las Jornadas Preparatorias del XV Congreso Nacional de Derecho Político, que se realizó por primera vez en la bella ciudad de Posadas, contó para su organización con una Comisión Local integrada por los doctores Luis Antonio DUARTE, Fernando B. VERON, y Lic. Martín Fernando MEDINA; con el acompañamiento técnico del Dr. Carlos

CARDOZO (Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Político) y del Dr. Miguel Duarte (Vicepresidente 4° de la Asociación).

La Asociación Argentina de Derecho Político quiere enfatizar su agradecimiento a las autoridades del Instituto Superior “Ruiz de Montoya” (a su Rectora, al Sr. Asesor Legal, a la Sra. Coordinadora de la Carrera del Profesorado en Ciencias Políticas) que pusieron a disposición tiempo, infraestructura y personal; así como al Sr. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

Comité Editorial

COMITÉ EVALUADOR

Dr. Jorge Edmundo Barbará (AADP)

Dr. Edgar Gustavo Fernández Suarez (AADP)

Dr. Juan Carlos Corbetta (AADP)

Dr. Héctor J. Zimmerman (AADP)

Dr. Martín Zemel (UNLP)

Dr. Rolando Juarez (UNNE)

Dr. Horacio José de Jesús Grando (UNNE)

Dr. Jorge Emilio Monzón (UNNE)

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA DE LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Claudia L. Díaz y Omar U. D' Andrea

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales – UNNE

Resumen:

En los debates sobre la cuestión universitaria y la organización del nivel superior aparecen recurrentemente los temas de la autonomía, la gratuidad, el cogobierno, el ingreso irrestricto al sistema.

Estos aspectos han caracterizado a la universidad argentina con particular énfasis desde la Reforma de 1918 -de que en este año celebramos el centenario-, aun cuando en algunos períodos de nuestra historia dichas características sufrieron fuertes embates, tal como lo reflejan las palabras del Rector de la UBA en los inicios del gobierno de Juan Carlos Onganía.

Haremos aquí un breve análisis del reconocimiento del derecho a la educación en la Constitución Nacional, las referencias al nivel universitario y las leyes y jurisprudencia que derivaron de ello en lo relativo a la cuestión autonomía.

Palabras clave: Universidad – legislación- autonomía

“En este día aciago en que se ha quebrantado en forma total la vigencia de la Constitución, hacemos un llamado a los claustros universitarios para que sigan defendiendo como hasta ahora la autonomía universitaria. La Universidad no es una máquina ni una razón; es una voluntad decidida a iluminar los caminos más difíciles del hombre.”

Hilario Fernández Long, Rector de la Universidad Nacional de Buenos Aires, julio de 1966.

El derecho a la educación en la Constitución Nacional

La educación de toda la población como factor inescindible del desarrollo se observa aún antes de nuestro nacimiento como país independiente, tal como lo reflejan diversos escritos de Manuel Belgrano previos a la Revolución de Mayo. Para los constituyentes de 1853 la educación era ya una herramienta central en la conformación del Estado nacional y el instrumento idóneo para cumplir los objetivos establecido en el Preámbulo, así como una de las vías para proveer lo conducente a la prosperidad del país.

El texto original se ocupa del tema de la educación de dos formas: como derecho de todos los habitantes y como competencia del Estado Federal y de las Provincias en cuanto a la responsabilidad sobre el sistema educativo argentino.

En tal sentido, Héctor Félix Bravo representaba la regulación constitucional de la educación argentina -previa a la reforma de 1994- a través de un triángulo en cuyo vértice superior ubica el derecho de enseñar y aprender, equivalente al derecho a la educación, citado en el art.14; en la base y en cada extremo aparecen las competencias de las Provincias conforme al art.5 y del Congreso Nacional de acuerdo al ya citado art.67 inc.16.

El que en el texto de la Constitución Nacional no se encontrara el reconocimiento expreso del derecho a la educación requiere analizarse teniendo en cuenta el contexto en que fue redactada, esto es el constitucionalismo clásico propio del Estado liberal del siglo XIX donde los derechos eran reconocidos como individuales y el Estado cumplía el papel de protección de esos derechos no permitiendo que nadie se entrometiera en el ejercicio de ellos.

Este derecho se entendía como la facultad de las personas de acceder al conocimiento, pero no significaba que el Estado asegurara el efectivo ejercicio de este derecho; era una derivación de la libertad de pensamiento que el Estado liberal clásico procuraba frente al monopolio sobre el acceso al conocimiento que hasta entonces ejercía la Iglesia.

De acuerdo a ello, todos tienen derecho a educarse y el Estado asume la obligación de garantizar la instrucción elemental; por ende, se impone la obligación a los Estados Provinciales de asegurar la educación primaria, siendo su incumplimiento motivo de intervención federal (art. 5 CN).

El avance del constitucionalismo social, a partir de 1917 (constituciones de México y de Weimar en Alemania) y su fuerte énfasis tras la Segunda Guerra Mundial, significó que los actores adquirieran legitimación para requerir la efectiva prestación por el Estado.

Paralelamente, desde 1945, una serie de declaraciones, convenciones, tratados y protocolos sobre Derechos Humanos dieron nacimiento al Derecho Internacional de los Derechos

Humanos. Aquí es donde el derecho a la educación se ve como fundamental y no solo como derecho individual, sino social y de carácter colectivo.

Dentro del derecho internacional de los derechos humanos, la educación tiene como contenido un conjunto de definiciones de objetivos y fines como también una serie de obligaciones a cargo del Estado, como el de asegurar el acceso mediante la gratuidad.

La reforma de 1994 incluyó esas declaraciones que resultan complementarias de lo dispuesto en el art.14 ya mencionado. Así, hoy la Constitución tiene declaraciones sobre educación que están en la parte dogmática y también en la parte orgánica y a las que el constituyente dio jerarquía constitucional; estas son las contenidas en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos comprendidos en el art.75 inc.22 CN.

Analizando el art.14 “...*El derecho a enseñar y aprender garantiza, por un lado, el derecho de todos los habitantes a acceder al conocimiento y la correspondiente obligación del Estado de asegurarlo (derecho de aprender) y por otro, la posibilidad de brindar ofertas educativas diferentes a las que brinda el Estado (derecho a enseñar)...*” (Ruiz. 2012: p143)

En lo que respecta a las competencias sobre el tema, teniendo en cuenta que vivimos en un Estado federal, corresponde partir del principio general de que las Provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal (art.121 CN).

Desde 1853 Nación y Provincias tienen competencia concurrente en materia educativa; las Provincias tienen la responsabilidad de asegurar la educación primaria –art.5- , y le corresponde al Congreso de la Nación “dictar planes de instrucción general y universitaria”. Esta disposición se interpretó en el sentido que el Congreso tiene competencia para sancionar leyes de educación que pueden regular todos los niveles del sistema educativo, y si bien el art. 5 expresa que las Provincias deben asegurar el nivel primario, ninguna cláusula impide que se ocupen de otros niveles.

Luego de la reforma de 1994 el art.75 inc.19 3er párrafo dispone dentro de las atribuciones del Congreso de la Nación la competencia de “sancionar leyes de organización y de base de la educación”. Así también la reforma incorporó el art.125 donde se establece que las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden promover la educación sin fijar límites a esta competencia.

Por último y teniendo en cuenta los principios contenidos en los arts.31 y 75 inc.22 CN la acción educativa de las provincias debe ajustarse a la Constitución Nacional y Tratados

sobre Derechos Humanos que tienen jerarquía constitucional, Tratados Internacionales, Leyes Nacionales, Constituciones Provinciales y Leyes Provinciales

De esta manera el derecho de la educación encuentra fundamento constitucional en los siguientes artículos de la Constitución Nacional: 14, 41, 42, 75 inc.17, 19, 22 y 23; art. 5 y 125 sobre competencias y obligaciones de las provincias; art.75 inc.18 y 19, sobre competencias y mandato del Congreso Nacional.

Educación universitaria y autonomía en la legislación y la jurisprudencia

Nuestra ley suprema, hasta 1994, solo contenía una referencia a la educación superior cuando atribuía al Congreso la función de “...*dictar planes de instrucción general y universitaria*” (art. 67, inc. 16), tras la reforma dicha atribución se conservó en el art. 75 inc. 18.

Teniendo presente dicha competencia, en 1885 se comenzó a legislar sobre las Universidades siendo la primera ley la n° 1.957, denominada Avellaneda; la misma se aplicaba a las Universidades de Córdoba y de Buenos Aires, las que se habían nacionalizado en 1854 y 1881 respectivamente.

Desde esa fecha se pueden contabilizar más de diez leyes que regularon la educación universitaria. Las primeras, hasta 1947, no mencionaban autonomía ni autarquía.

Durante las presidencias de Juan D. Perón se sancionaron las leyes n° 13.031/47, que abolió la ley Avellaneda, y la n° 14.297/54, que reemplazó a la anterior. Ambas, tal como expresa Cantini (1997: p.16) resultaban fuertemente regulatorias de la actividad universitaria, aunque reconocían la autonomía académica y científica, así como la autarquía administrativa.

En el período 1955-1957 se sancionaron decretos leyes, que restablecieron primero la ley Avellaneda y dispusieron normas básicas para la transición. Ya en 1958 se sancionó la ley n° 14.467 que permitía amplia libertad estatutaria y carencia de normativa común de manera que todas las anteriores podían tener vigencia en una institución y no en otra.

En dichos decretos-leyes se apelaba reiteradamente al principio de autonomía, aunque en sus aspectos dispositivos no se reflejara ese criterio a la vez que se habla de un “régimen jurídico de autarquía”, terminología que se mantuvo en 1959 al crearse la Universidad Tecnológica Nacional sobre las bases de la Universidad Obrera (ley 14.855).

El gobierno de facto que asumió en 1966, en cuyo ejercicio el Profesor Fernández Long se expresó en los términos que inician este escrito, llevó adelante la intervención de las Universidades y meses después dictó una ley orgánica, la n° 17.245, en que reconoce a las instituciones que son ellas quienes dictan sus estatutos; paralelamente establece que el Estado les confiere *autonomía académica y autarquía financiera y administrativa*. Términos similares se utilizaron en las leyes sancionadas durante el tercer período peronista (ley n° 20.654/74) y el posterior gobierno de facto (ley n° 22.207/80).

La reinstauración de la democracia en 1983 trajo consigo la sanción de un decreto-ley y tres leyes sucesivas entre 1984 y 1989; ninguno de los textos hace referencia a la autonomía ni la autarquía ni se alcanzaron niveles de políticas públicas como lo hubiera significado una ley universitaria o de educación superior.

No obstante, se dio respuesta a demandas de los actores universitarios como las referidas al ingreso irrestricto y la consiguiente duplicación de la matrícula, a la vez que el reconocimiento de las agrupaciones estudiantiles, el régimen de concursos, y el pleno ejercicio de la libertad de cátedra implicaban dotar a las Universidades de autonomía y de democratización interna.

Llegamos así a 1993 y la sanción de la ley federal de educación n° 24.195 en que se establece que *las universidades gozan de autonomía académica y de autarquía administrativa y económico-financiera*.

En la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se le reconoció al Congreso Nacional en el párrafo 3 del inc.19 del art.75 la atribución de sancionar leyes de organización y base de la educación; además deberá garantizar la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Como lo explica Badeni (2011: p. 940) “... Hasta ese momento, la Corte Suprema de Justicia había sostenido que las universidades nacionales solo tienen autarquía administrativa, económica y financiera para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones relacionadas con el cumplimiento de sus fines...”.

Con la reforma mencionada, según Sabsay y Manili (2010: p. 579): “... la Constitución proclama la autonomía en relación a las provincias (arts.5 y 121), los municipios (art.123), las universidades (art.75 inc.19 párrafo 3), la Auditoría General de la Nación (art.85), el Ministerio Público (art.120) y el Defensor del Pueblo (art.86) pero dicha

noción presenta particularidades según se refiera a cada una de las instituciones mencionadas...”.

En 1995, en cumplimiento de lo establecido en el art. 75 CN, se sancionó la Ley de Educación Superior –LES-, n° 24.521. Cabe señalar que es la primera norma en que se hace referencia expresa a la autonomía –académica e institucional- (art. 29) y la autarquía (art. 59).

Desde ese momento a la fecha el debate sobre diversos aspectos de la misma, incluyendo los relativos a la autonomía y su resquebrajamiento; podemos encontrar críticas claras respecto por ejemplo a la injerencia de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria - CONEAU- y el rechazo a su actividad siendo el mayor ejemplo el de la UBA (en particular en lo refiere a las carreras de grado).

En otros casos se hace mención a una regulación indirecta en la que el Estado no controla todo, pero tampoco deja librado absolutamente al sistema universitario, lo que fue justificado oportunamente en el hecho de que es necesario resguardar la confianza depositada por la sociedad en las instituciones de educación superior.

Si bien el debate se ha morigerado, incluso se reconoce la actuación de la CONEAU y se avanzó en lo que se suele llamar “cultura de la evaluación”, la cuestión no está cerrada y resulta notable que ya modificada la Ley Federal de Educación no se siguiera el mismo camino respecto de la LES.

Ahora bien, ¿qué significan la autonomía y la autarquía?

La autonomía es la facultad de un ente para darse sus propias normas y gobernarse conforme a ellas; es un atributo de alcance inferior al de soberanía, concepto que desde una perspectiva clásica implica no reconocer otro poder superior en el territorio, por tanto, este atributo es solo reservado a los Estados Nacionales.

Un ente autónomo ejerce sus competencias en el marco jurídico y reconociendo la subordinación a una norma de grado superior, lo que implica que la entidad autónoma puede dictarse su propia norma, pero de acuerdo a los lineamientos dados por la norma de grado superior y de acuerdo a sus fines institucionales.

En tanto, la autarquía es la competencia de auto-administrarse, y es un atributo comprendido dentro del concepto de autonomía.

De acuerdo a lo expresado, las Universidades tendrían la competencia para dictarse sus propias normas en consonancia con la Constitución Nacional y las leyes de dictadas por el Congreso de la Nación como también de administrarse por sí mismas.

La autonomía universitaria es un atributo constitucional que se otorga a las Universidades – la LES la hace extensiva a las nacionales, provinciales y privadas- para asegurar el cumplimiento de sus funciones sociales como centros de cultura a través de sus tareas de docencia, investigación y extensión.

Atento a que la Constitución Nacional no limita en su texto el alcance de este atributo, ya que no habla de autonomía académica, de investigación o institucional, en principio comprende todas las dimensiones.

- La *dimensión institucional*, entendida como la facultad de dictarse su norma organizativa a través de la sanción de sus estatutos.
- La *dimensión política*, facultad de gobernarse por sí misma.
- La *dimensión académica*, facultad de desarrollar sus funciones de docencia, investigación y extensión.
- La *dimensión administrativa*, facultad de administrar sus recursos.

Al respecto, Norma Paglianitti considera que los aspectos a contemplar para definir la autonomía son:

- la capacidad de dictar sus estatutos, cuyo contralor solo puede ser hecho por el Poder Judicial;
- elegir sus autoridades, a través del voto de los representantes miembros de los claustros que cada universidad define;
- la intervención solo puede darse en caso de problemas internos insolubles, solicitada por las autoridades universitarias o determinada por el Poder Judicial;
- el ingreso de la fuerza pública y de seguridad en los recintos universitarios solo puede ocurrir por pedido de las propias autoridades universitarias;
- el único poder del Estado ante el que pueden apelarse las resoluciones de la Universidad es el poder Judicial

Al no existir una definición expresa sobre la extensión de la autonomía en el texto constitucional cobra especial relevancia la interpretación de que ella hace la doctrina y la jurisprudencia al referirse a esta cuestión en particular las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando dice que:

“...La autonomía y la autarquía universitaria tienen jerarquía constitucional y por tanto los poderes del Estado deben respetarlas y garantizarlas. La autonomía implica la competencia de las universidades nacionales para darse sus estatutos de estructura, organización y funcionamiento y a la vez la capacidad de auto gobernarse de acuerdo a los criterios propio sin interferencia alguna de los Poderes Legislativo y Ejecutivo...”

Conf. voto de la mayoría en “Estado Nacional, Ministerio de Cultura y Educación c. Universidad Nacional de Lujan”, Fallos 322:842 (1999), La Ley 1999-E-387, citado en Gelli (2008: p. 205).

Lo expresado no implica que las Universidades se convierten en un poder soberano dentro del Estado, pues el Congreso puede dictar leyes fijando las políticas necesarias o convenientes y por su parte el Poder Judicial puede ejercer control jurisdiccional de los problemas que se susciten en el ámbito universitario, por tanto, la finalidad de la autonomía consiste en independizar y desvincular a las Universidades de la injerencia del Poder Ejecutivo.

Por su parte la autarquía otorga a las universidades nacionales el poder de administrar los recursos que provea el presupuesto nacional del Estado Federal y los propios que obtenga por los servicios de consultoría pública o privada que brinde, las donaciones y los aranceles por seminarios, posgrados, u otros que decidan las autoridades universitarias en el marco de la ley y sus estatutos.

La autarquía económica y financiera no impide el control de sus cuentas desde que ellas se nutren de los fondos públicos y dinero de los contribuyentes, también de los que concurren a sus aulas.

Por su lado la autonomía no está exenta del control judicial de razonabilidad de sus resoluciones en tanto afecten derechos constitucionales de terceros. El alcance mayor de la autonomía universitaria se expresa en la libertad académica para enseñar y aprender.

Asimismo, debe considerarse que las Universidades están constituidas por unidades académicas denominadas Facultades, y ellas ejercen sus funciones de acuerdo a los estatutos, por lo que su autonomía está regida por esa norma.

No obstante que la Constitución reconoce autonomía a las Universidades y no a las Facultades que la integran, se registra un caso en el cual la legislación ha ido más allá de lo que la Constitución admite. Así, dado que el art.50 de la LES reconoció a las Universidades con más de 50.000 alumnos el derecho a establecer su propio régimen de admisión, permanencia y promoción, la mayoría de la Corte Suprema reconoció que esta norma era razonable; de esta forma la Facultad de Medicina de la UBA ejerció facultades por encima de lo dispuesto por la propia Universidad teniendo como fundamento la ley universitaria. (Monges Analia c. Universidad de Buenos Aires, fallos 319:3148 (1996) La Ley 1997-C143) en Gelli p. 206

De esta forma podría sostenerse que, si bien la autonomía se refiere a las Universidades, por vía jurisprudencial también se reconoció autonomía a las Facultades teniendo como fuente no la Constitución sino la ley en violación al principio de supremacía constitucional del art.31, 28 y 75 inc.22 y 24 de la C.N.

BIBLIOGRAFÍA

BADENI, Gregorio (2011). *Manual de Derecho Constitucional*. Fallos CS 314:570, La Ley, Buenos Aires

CANTINI, José Luis (1997). *La Autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales*. Serie de Estudios, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires

GELLI, Ma. Angélica (2008). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. 4ta. edición Ampliada y Actualizada. Tomo II Arts.44 a 129, La Ley, Buenos Aires.

RUIZ, Guillermo -coordinador-(2012). *La Estructura Académica Argentina. Análisis desde la perspectiva del Derecho a la Educación*. Eudeba, Buenos Aires

SABSAY, Daniel y MANILI, Pablo (2010). *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial. Tomo 3. Arts.44/86. Gobierno Federal: Poder Legislativo*, Hamurabi José Luis Depalma, Buenos Aires

Ley de Educación Superior, N° 24.521, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 1995.