

## **La Reforma de 1994 y la Constitucionalización del Modelo Universitario Reformista**

Por Luis MÁNTICA\*

\* Abogado. Especialista en Derecho Administrativo. Docente de las cátedras de Derecho Administrativo, Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL.

## 1. Introducción

Como afirma B. Clark, “la universidad es un universo simbólico, con mitos que contribuyen a otorgar sentido a la realidad, pero que a la vez la construyen y la cristalizan, gobernando el pensamiento y estructurando la vida cotidiana” (Clark, 1991; Weick, 2000). Y en este sentido la idea de autonomía ocupa el centro de este universo simbólico.

Como primera aproximación podríamos decir, junto a Quiroga Lavié que la autonomía es la potestad de decidir, de dictarse sus propias reglas que tiene un sujeto, en otras palabras entendemos a la autonomía como autodeterminación.

El derecho político distingue entre soberanía y autonomía, ubicando la primera como potestad propia del pueblo en ejercicio del poder constituyente. La segunda es una potestad derivada de dicho poder, es la parte o porción de autodeterminación que cada persona o ente ejerce en el marco de la Constitución y del ordenamiento jurídico en el cual se desenvuelve.

La soberanía es uno de los elementos característicos que sólo tiene el Estado<sup>1</sup> y que indica la independencia de éste respecto de otros Estados u ordenamientos jurídicos, se trata de una organización jurídica originaria, es decir que no deriva ni depende de ninguna otra.

Muy distinto son los alcances de la autonomía, ya que como claramente lo establece Sánchez Viamonte, “la autonomía siempre supone la existencia de un poder más alto al que se da el nombre de soberanía”.<sup>2</sup>

Esta diferencia conceptual no siempre estuvo presente, ni tampoco tan clara, en la historia de las universidades latinoamericanas. Muchas veces y con el fin de una defensa más integral se apeló a la configuración del concepto de autonomía territorial, la defensa del recinto universitario se hacía en nombre de la búsqueda de la libertad para manifestaciones políticas contestatarias y posibilitar el ejercicio irrestricto de la docencia libre; y es así como muchas legislaciones reconocieron este principio de autonomía territorial.<sup>3</sup>

Esta concepción llevó a la santificación del concepto de autonomía universitaria, llegando a considerar que la universidad gozaba del beneficio de la extraterritorialidad.

La extraterritorialidad es un concepto propio del Derecho Internacional, que hace referencia a la imposibilidad de aplicación de leyes a determinadas personas o más precisamente en determinados territorios de un país, tal el caso de las embajadas, que se encuentran sustraídos al orden jurídico del país donde se encuentran. Este tipo de enfoques lleva a la total desnaturalización de concepto de autonomía, equiparándolo con el de soberanía.

Estas situaciones llevaron a muchos doctrinarios y docentes a afirmar enfáticamente que “la universidad no es soberana; no puede dictar sus propias leyes, sino que es el Estado quien norma su estructura y su funcionamiento. La universidad no tiene ningún derecho

---

<sup>1</sup> Tradicionalmente se lo define al Estado como el ente social que surge de la organización jurídica de un determinado pueblo establecido en un cierto territorio y que se somete a la autoridad de un gobierno instituido para la realización de los fines del bien común.

<sup>2</sup> Sánchez Viamonte, p. 183.

<sup>3</sup> En Venezuela una ley de 1958 declaró que el recinto de las universidades es inviolable, su vigilancia y el mantenimiento del orden dentro del recinto son competencia de sus autoridades. República Dominicana, por su parte, en una ley de 1961 sostenía que se delimitará el recinto universitario en el cual no podrá ingresar autoridad alguna sin permiso de la autoridad universitaria correspondiente. En el estatuto de 1966 se establecía que las autoridades públicas nacionales, provinciales, municipales o de cualquier clase, cualquiera que sea la fuente de donde se originen sus poderes, facultades, atribuciones o derechos; dichas autoridades no podrán penetrar en ellos, ni realizar su allanamiento a menos que sea requerida por el Consejo Universitario. En Chile el presidente Salvador Allende se declara partidario del más absoluto respeto a la autonomía universitaria y por cierto, a su inviolabilidad territorial (García Laguardia).

de extraterritorialidad y los hechos que se ejecuten dentro de la universidad, caen bajo la sanción de las leyes como cualquier otro órgano descentralizado”.<sup>4</sup>

## 2. Aproximación desde lo jurídico

Como hemos podido apreciar y como acertadamente afirma Marienhoff<sup>5</sup> existen conceptos e ideas afines que generalmente llaman a confusión y que es necesario distinguir y diferenciar claramente.

El concepto de soberanía desde un punto de vista externo significa “autodeterminación”, “independencia” y en el aspecto interno se traduce en la potestad del Estado sobre las personas y los bienes existentes en su territorio. En tanto que “autonomía” significa que el ente tiene el poder de darse su propia ley y regirse por ella, “denota un poder de legislación que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano”, se trata de un concepto político porque político es el poder de propia legislación.

En sentido similar Bielsa<sup>6</sup> afirma que la palabra autonomía según su etimología significa darse leyes a sí mismo mientras que autarquía “administración de sí mismo”; esto es administrar y lo otro legislar, reglar la administración. “Así pues”, afirma Bielsa, “si a la persona autárquica se confiere, además de la facultad de administrarse, que ya tiene, la de la propia legislación, ella se convierte en autónoma” y a diferencia de las entidades autárquicas sobre estas últimas no se ejercita contralor o tutela legal de ninguna índole.

Como puede observarse podemos afirmar junto con Marienhoff<sup>7</sup> “la autonomía es comprensiva, por definición, de la autarquía como el género y la especie. Integran aquélla los elementos de ésta, más la diferencia. Toda institución autonómica es autárquica, pero no a la inversa; la autarquía es sólo una autonomía parcial y limitada a determinadas materias”.

El ente autónomo es aquel que tiene la facultad para darse su propia norma fundamental. Lo distintivo entre autonomía y autarquía es este poder constituyente, si carece de él es un ente autárquico, si lo tiene, estamos frente a un ente autónomo.

El Dr. Horacio Rosatti<sup>8</sup> sostiene que los entes autónomos, en su acepción plena, reúnen las siguientes atribuciones:

- autonormatividad constituyente, es decir la capacidad de darse su propia norma fundamental (la que define sus objetivos y determina su estructura) en el marco del derecho no originario;
- autocefalía, o sea, capacidad de elegir sus propias autoridades que le dan vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales;
- autarcía o autarquía, que es la autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y completada con la posibilidad de disponer de ellos;
- materia propia, esto es el reconocimiento de un contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción;
- autodeterminación política o sea el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas o económicas que puedan condicionar el ejercicio de sus atribuciones.

<sup>4</sup> Alfonso Noriega citado por García Laguardia.

<sup>5</sup> Ver Marienhoff, p. 370.

<sup>6</sup> Ver Bielsa, p. 458.

<sup>7</sup> Ver Marienhoff, p. 372.

<sup>8</sup> Ver Rosatti y otros, p. 92.

El Dr. Rosatti continúa y agrega, “cada una de estas atribuciones (autonormatividad constituyente, autocefalía, autarquía o autarcía, materia propia, autodeterminación política) pueden presentarse en ‘una gama de matices intermedios’, es decir mayor o menor autocefalía, mayor o menor autarquía, etcétera”.

Cada uno de estos atributos conforman los caracteres propios de la autonomía y que al referirnos a las universidades alcanza o adquiere una trascendencia particular y propio al rol que las mismas cumplen en la sociedad que pueden ser resumidas en “autonomía académica (materia propia), la autonomía institucional (autonormatividad constituyente, autocefalía, autodeterminación política) y la autarquía administrativa y económico-financiera (autarquía o autarcía).

“Autonomía académica, autonomía institucional y la autarquía administrativa y económico-financiera son expresiones de una misma idea directriz, que se presenta como medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, constituirse en el vínculo de formación de ciudadanos libres, aptos para integrarse a una sociedad democrática cada vez más compleja, rol es el de educar, producir conocimiento científico socialmente relevante mediante la investigación y transferirlo al tejido social.

Como lo manifiesta Carlos Fayt, “las universidades tienen por destino ser la conciencia intelectual de la sociedad, de ahí la necesidad de garantizar su absoluta autonomía en razón de los profundos cambios históricos que caracterizan nuestros tiempos y que imponen como condición esencial, que las propias universidades autoregulen sus fines, su organización y desplieguen su existencia consagradas a la enseñanza, a la investigación, a la transmisión de la verdad, abiertas a todos los avances científicos, tecnológicos y culturales. Su autonomía, es decir su entero dominio, es condición para su funcionamiento y la realización de sus fines, y esto es para que la Nación cuente con universidades dignas de ese nombre, al servicio del desarrollo, en justicia y libertad, de la república democrática”.<sup>9</sup>

### 3. Tratamiento constitucional de la Universidad

En la perspectiva del desenvolvimiento histórico del constitucionalismo es posible ubicar diferentes etapas en el proceso de inserción de las Universidades en la plena normatividad constitucional.

En un primer momento, las constituciones liberales sancionadas durante el siglo XIX se limitaron a consagrar los derechos individuales y, entre ellos, los derechos de aprender y de enseñar: eran típicos derechos civiles del hombre.

Ya entrando en el siglo XX algunas constituciones liberales incorporan normas de competencia relacionadas con las Universidades y su régimen legal y político dentro del Estado.

Más cerca de nuestros días muchas constituciones revelan un cambio más que importante de la mano de una manifiesta preocupación por la temática cultural estableciendo normas y hasta capítulos de normas referentes a las funciones de la universidad con relación a los fines e ideologías que dan razón de ser a este “nuevo Estado”.

Esta nueva etapa es la del denominado constitucionalismo social, durante este periodo se pone un especial énfasis en el área de los derechos de la cultura garantizando la vigencia plena del derecho de acceso a las fuentes y manifestaciones culturales, con el alcance que

---

<sup>9</sup> Ver Fayt, p. 11.

permita su conocimiento y el goce de sus beneficios. En este mismo sentido es que se establece la obligación del Estado de prestar este servicio garantizando la igualdad de oportunidades y crear los presupuestos vitales necesarios para el crecimiento cultural de las personas y los pueblos sea una realidad.

De aquel Estado limitado a garantizar el orden y la seguridad individual, se pasa a otro de una dimensión distinta y de una responsabilidad mayor por la que se ve compelido a brindar los medios necesarios para satisfacer las demandas de la sociedad. El llamado “Estado de Bienestar” se protocoliza en las nuevas constituciones a través de la inserción de cláusulas que le dan el sello distintivo a la etapa del constitucionalismo social.

El constitucionalismo social y la intervención del Estado como garante en el acceso de la población a los beneficios de la cultura trajo como consecuencia la incorporación de cláusulas especiales que refieren a la educación superior en un doble sentido: fijando su filosofía general y la obligación del Estado en impulsarla, organizarla y en algunos casos reconociendo la autonomía universitaria a los efectos de garantizar la pureza del servicio, preservándola de la inestabilidad política.

El antecedente constitucional más remoto en América latina aparece en Guatemala donde el dictamen de la Comisión Extraordinaria de la Reforma de la Constitución de 1920, reconocía el principio de la autonomía universitaria de la siguiente manera: “la universidad organizará y dirigirá la enseñanza profesional. Hará sus estatutos, nombrará sus catedráticos y empleados”.

En 1930 la Junta de Gobierno de Bolivia incorpora a la Constitución la sección del Régimen Universitario donde inicia un reconocimiento a la autonomía que se consolida en 1938 cuando la constituyente aprueba los artículos referentes a la cuestión universitaria donde se reconoce de manera expresa la autonomía.

En Ecuador la autonomía universitaria adquiere reconocimiento constitucional en 1945, ratificada en 1967 “como parte sustantiva del derecho constitucional de la cultura”, según lo manifestaba el ex Rector de la Universidad Central, Luis Verdesoto Salgado. El principio de la autonomía se mantiene intacto en la nueva constitución de 1998 en la sección 8va “de la educación” en su artículo 75.

En tanto la Constitución Peruana de 1993 establece en su artículo 18, cuarto párrafo: “Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes”.

En el caso de la República Argentina con anterioridad a la reforma de 1994 la legislación universitaria tuvo su marco específico en el artículo 67 inciso 16, según el cual era atribución del Congreso dictar “planes de instrucción general y universitaria”. Es decir que hasta 1994, y pese a su larga tradición universitaria y de haber sido cuna del movimiento reformista del ‘18 que hacia de la autonomía universitaria una de sus principales reivindicaciones, Argentina no contaba con una referencia expresa en su carta magna, lo que llevó a la doctrina a sostener que en la Argentina lo que regía hasta la sanción de la constitución de 1994 era una autonomía relativa o imperfecta ya que era “producto de la delegación por ley de ciertos aspectos comprendidos en la facultad del congreso y que podía ser retomada en cualquier momento por éste”.

A pesar de esta situación, prácticamente todas las leyes que regularon la vida universitaria hicieron referencia a ella y en los momentos en que la vida política del país lo permitió la autonomía fue respetada como si fuese un principio legalmente reconocido.

#### 4. La constitucionalización del modelo universitario reformista

Como hemos visto con anterioridad a la reforma de 1994 la legislación universitaria tuvo su marco específico en el artículo 67 inciso 16, según el cual era atribución del Congreso dictar “planes de instrucción general y universitaria” configurándose de esta manera una autonomía relativa o imperfecta que era “producto de la delegación por ley de ciertos aspectos comprendidos en la facultad del congreso y que podía ser retomada en cualquier momento por éste”.

Esta situación se modifica radicalmente con la reforma constitucional de 1994 ya que la Constitución Nacional de la República Argentina garantiza de manera expresa el principio de autonomía universitaria en su artículo N° 75 inciso 19, segundo párrafo: “Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

La incorporación de esta cláusula ha llevado a decir a juristas de talla como Fayt, que “luego de la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación siempre discrecional para el órgano delegante –y por su naturaleza transitoria– sino de una verdadera asignación de competencia a favor de las Universidades.

Frente a lo contundente del texto constitucional muchos sectores de la vida jurídica y política han tratado de poner en duda cuál es el verdadero alcance que los constituyentes quisieron darle al término autonomía ya que el mismo término es utilizado en varias oportunidades en la constitución nacional, es decir han llevado la discusión en el terreno de la interpretación.

Como lo afirma Bidart Campos, “la interpretación busca desentrañar el sentido de la descripción efectuada por el autor de la norma. La norma tiene un autor, y ese autor tiene una voluntad [...] y es esa voluntad la que debe ser realmente respetada cuando el intérprete hace funcionar la norma”.<sup>10</sup>

Por esa razón es necesario acudir, como lo sostiene la Corte en numerosos fallos, a lo expresado por el miembro informante cuando explicó el significado de la palabra autonomía ante el plenario de la Convención Constituyente cuando el texto del inciso 19 del artículo 75 fue aprobado.

En esa oportunidad Jesús Rodríguez, miembro informante, sostenía: “Para que quede claro a qué estoy haciendo referencia cuando hablo de autonomía tomo las palabras de Carlos Sánchez Viamonte, cuando dice que consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna [...] Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídicos-institucionales que se puedan suscitar en la universidades”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Bidart Campos, p. 374.

<sup>11</sup> Jesús Rodríguez, en versión taquigráfica... p. 3182.

En igual sentido se pronuncia el convencional por Santiago del Estero del Partido Justicialista Sr. Humberto A. Herrera: “El fin primordial de la universidad es el de crear y transmitir el pensamiento en forma autónoma, comprometido con la verdad y sustentado en el rigor científico. De esta misión devienen las demás funciones que la caracterizan [...] cuyo único límite debe ser la responsabilidad social que tiene como institución para integrarse y solidarizarse con las demandas sociales y los objetivos generales de la Nación”.<sup>12</sup>

Queda claro, entonces, que cuando la Constitución Nacional habla de autonomía universitaria hace referencia al derecho de autogobernarse que tienen las universidades argentinas sin injerencia alguna en un clima de respeto, pluralidad, libertad con los alcances que la propia constitución le impone... y con una responsabilidad en el plano social muy fuerte que convierte a la universidad en una institución responsable de generar las alternativas que efectivicen un “orden” social más justo y democrático en el plano político, económico y social.

## 5. El modelo universitaria definido por la Constitución Nacional del '94

El universo simbólico construido a partir de la reforma universitaria no sólo le da sentido y legitimidad a los principios y prácticas de las universidades públicas argentinas, sino que se transforma en definición política del Estado a partir de la nueva constitución sancionada en 1994 tal como surge de las definiciones de los propios convencionales constituyentes: “lo que hacemos es dar rango constitucional a los principios de la reforma universitaria”.<sup>13</sup>

El modelo definido por la reforma y llevado a la categoría de política de estado por los constituyentes del '94 cuyo objetivo y cualidades son la producción de conocimiento científico de excelencia que resuelva los problemas de los ciudadanos y se presente como el motor del progreso de la sociedad en su conjunto encuentra en la autonomía la garantía de cumplimiento. Al respecto, Naishtat, García Raggio y Villavicencio señalan que “la tradición de las Universidades públicas latinoamericanas, incluyendo las argentinas, conjugan la Autonomía académica, la Autonomía política y la gratuidad de los estudios como fundamento de su identidad y sentido social. Todos ellos, sobre todo la noción de Autonomía Universitaria, son componentes centrales de la cosmovisión reformista”.

Las universidades como grado máximo a través del cual el Estado desarrolla su indelegable misión educativa, científica y cultural requieren resortes que garanticen la independencia tanto del poder político central como del poder económico y un marco democrático que aseguren la excelencia y permitan el desarrollo de la ciencia.

“La universidad se encuentra protegida –dado su carácter de entidad de cultura y enseñanza– por un doble orden de libertades: por una libertad académica referente a la organización y el gobierno de los claustros, y por una libertad doctrinal o de cátedra, que posibilite a los docentes poner en cuestión la ciencia recibida”.<sup>14</sup>

Siguiendo el esquema presentado por el Dr. Rosatti debemos verificar la presencia de las “atribuciones” propias de los entes autónomos (autonormatividad constituyente, autocefalía,

<sup>12</sup> Ver Diario de Sesiones..., p. 3285.

<sup>13</sup> Jesús Rodríguez, en versión taquigráfica..., p. 3183.

<sup>14</sup> Ver Fayt, Fallo “Estado Nacional...”.

autarquía o autarcía, materia propia, autodeterminación política) que como ya afirmamos pueden ser resumidas en “autonomía académica (materia propia), la autonomía institucional (autonormatividad constituyente, autocefalía, autodeterminación política) y la autarquía administrativa y económico-financiera (autarquía o autarcía).

### 5.1. Autonomía institucional u organizacional

La autonomía institucional u organizacional se encuentra en el corazón del sistema universitario ya que en virtud de ella las universidades nacionales públicas dictan su propia “norma fundamental” (estatuto), eligen sus propias autoridades, definen sus propias políticas académicas e institucionales y definen sus relaciones respecto de las restantes estructuras del Estado.

En todo Estado de Derecho la Constitución constituye “el estatuto del Estado”, institucionaliza y distribuye el poder, lo organiza. Nuestra Constitución Nacional aborda el fenómeno de la descentralización del poder estatal desde una doble perspectiva o criterio, uno territorial y el otro funcional.

La descentralización territorial del poder político permite realizar la unidad del Estado soberano con la pluralidad y autonomía de las provincias propia del sistema federal adoptado por nuestra carta magna.

La descentralización funcional tradicionalmente se ha realizado a través de la clásica división de poderes por la cual la función legislativa, judicial y la administrativa se encuentran en cabeza del poder legislativo, judicial y ejecutivo respectivamente.

Esta visión clásica y tradicional de la descentralización funcional se modifica con la reforma de 1994. Las potestades públicas ya no sólo se distribuyen entre los tres clásicos poderes, sino que la Carta Magna atribuye concretas competencias y facultades públicas a órganos e instituciones con autonomía funcional y autonomía institucional, según los casos.

La autonomía institucional comprende a la institución como un todo y dotada de competencia para un servicio o conjunto de servicios determinados, pero la protección no se limita al objeto de su función, sino que comprende a la institución en su conjunto e integridad como en el caso de las Universidades Nacionales Públicas.

Autonomía funcional es aquella por la cual se dota al órgano de amplia independencia, a fin de asegurar el objeto de su función, generalmente de contralor como por ejemplo la Auditoría General de la Nación o el Defensor del Pueblo.

Para los convencionales constituyentes del '94 el concepto de autonomía aparece entonces como la herramienta esencial al que acuden para materializar una mayor descentralización funcional del poder y de esta manera consolidar y profundizar el proceso democrático.

Como bien lo expresa Pedro Perette, “autonomía es un concepto preciso dentro de una concepción democrática, que significa equitativa y equilibrada distribución del poder en una sociedad, una definida decisión hacia la descentralización frente a la centralización, a la distribución del poder frente a la concentración del poder, al ensanchamiento de los ámbitos participativos frente al ensanchamiento autoritario”<sup>15</sup>

Como vimos la actual descentralización funcional del poder que realiza la Constitución, después de la reforma de 1994, excede la clásica división de poderes y abarca una serie de

---

<sup>15</sup> Ver Diario de Sesiones...

órganos e instituciones en las que, como dice Godoy, “la Constitución ha efectuado deslindes de ejercicio de poder efectivo, con competencias en lo general o en especial”.<sup>16</sup>

5.1.1. Competencia en materia educativa. Como bien lo señala Gordillo<sup>17</sup> en Derecho Público la competencia no se presume y debe estar otorgada en forma expresa o razonablemente implícita por una norma jurídica para que pueda reputársela legalmente existente y es por eso que para determinar a quiénes corresponden las potestades en materia educativa es necesario acudir a lo establecido por la Constitución Nacional.

Del análisis de su articulado surge que la competencia en materia educativa es concurrente entre las Provincias y la Nación.

El artículo 75 al regular las atribuciones del Congreso, en su inciso 18 establece que corresponde a éste “proveer lo conducente al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria”, mientras que el inciso 19 dice: “proveer lo conducente al desarrollo humano [...] a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales”.

En concordancia con el artículo 75, el artículo 125 faculta a las provincias a “promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”, además el artículo 5 le exige a las provincias asegurar la educación primaria.

Según Dromi y Menem, “el reconocimiento del derecho de las provincias a ser contempladas sus particularidades en materia educativa no hace sino reconocer y garantizar el principio de que la identidad de la Nación pasa por el reconocimiento de las diversidades regionales y de la pluralidad de orígenes, que son la razón misma de nuestra riqueza cultural”.

Como vemos, cada provincia organiza su propio sistema educativo y formula su propia política educativa y en el que cada sistema provincial será un “sub-sistema” dentro del sistema federal al que una ley nacional “de organización y de base” le da coherencia y unidad.

5.1.2. Educación Superior. En materia de educación superior también estamos en presencia de una competencia concurrente pero aquí la función de la legislación nacional es diferente, en esta materia el constituyente impone al congreso la obligación de “sancionar leyes de organización y de base de la educación [...] que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales Públicas.

Como sostiene Dr. Carlos Fayt: “Cuando el texto constitucional le impone al legislador como un mandato sancionar leyes que garanticen la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales Públicas (art. 75, inc. 19), ha dejado fuera de la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación”.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Ver Godoy

<sup>17</sup> Ver Gordillo.

<sup>18</sup> Voto disidencia Corte Suprema de la Nación, ver Fayt, Fallo “Estado Nacional...).

Claramente la potestad del congreso se ve limitada a favor de las universidades, estableciendo una competencia especial y exclusiva cuya titularidad recae en las Universidades Nacionales Públicas que el Congreso debe garantizar mediante la sanción de un tipo especial de norma jurídica, la “ley de organización y de base”.

Como hemos visto anteriormente la Constitución reformada en 1994 al momento de la distribución funcional del poder adopta una definición que excede a los clásicos tres poderes o departamentos y atribuye concretas competencias y facultades públicas a órganos e instituciones con autonomía funcional y autonomía institucional.

Las leyes “de organización de y base” tiene la particularidad de estar dirigidas a regular instituciones con autonomía constitucionalmente reconocida y por lo tanto el contenido de las mismas sólo puede versar sobre las grandes estructuras, el marco normativo mínimo que garantice el cumplimiento de su finalidad y respete el mandato constitucional.

La propia Corte Suprema ha repudiado la doctrina de la omnipotencia legislativa, “la doctrina de la omnipotencia legislativa que se pretende fundar en una presunta voluntad de la mayoría del pueblo, es insostenible dentro de un sistema de Gobierno cuya esencia es la limitación de los poderes de los distintos órganos y la supremacía de la Constitución. Si el pueblo de la Nación quisiera dar al Congreso atribuciones más extensas que las que ya le ha otorgado o suprimir alguna de las limitaciones que le ha impuesto, lo haría en la única forma que él mismo ha establecido al sancionar el artículo 30 de la Constitución. Entretanto ni el legislativo ni ningún departamento de Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas expresamente o que deban considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquéllas. Cualquier otra doctrina es incompatible con la Constitución, que es la única voluntad popular expresada en dicha forma”.<sup>19</sup>

## 5.2. Autonomía Académica

La “autonomía académica”, autonomía institucional u organizativa, abarca por definición, la investigación y la docencia, se traduce en el tradicional principio de la “libertad de cátedra” o “doctrinal” y desde el punto de vista institucional en la libertad para la designación de docentes, la fijación de los planes de estudio, títulos y grados (el “perfil” de los mismos, sus “alcances e incumbencias”, es decir los contenidos curriculares de la carrera, el conjunto de los conocimientos y capacidades que el título acredita; como así también los métodos y técnicas de enseñanza aprendizaje y de evaluación).

Como se observa la “nueva” constitución no sólo limita las facultades del Congreso de la Nación sino que como sostiene Fayt, realiza “una verdadera asignación de competencia a favor de las Universidades”,<sup>20</sup> creando de esta manera una verdadera zona de reserva de la universidad.

5.2.1. La zona de reserva de la universidad o facultades privativas. No son pocos los juristas que al analizar la distribución y ejercicio de competencia, facultades o potestades realizada por nuestra Constitución Nacional han sustentado la teoría de la “reserva de poderes” y es así que entre otros autores como Bidart Campos, Linares, Marienhoff, Diez, Gordillo,

<sup>19</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos, tomo 137, página 47 y siguientes, especialmente p. 66, *in re* “Horta c. Harguindeguy”, citado por Marienhoff, p. 254.

<sup>20</sup> Voto disidencia Corte Suprema. Ver Fayt, Fallo “Estado Nacional...”.

Quiroga Lavié, Cassagne, nos hablan de “la zona de reserva de la administración”, “la zona de reserva de la ley” o de “la reserva de la justicia”. Como señala Linares la “zona de reserva” está constituida por “un conjunto de atribuciones propias o privativas especificadas expresamente e implícitamente por la Constitución”.<sup>21</sup>

Este mismo autor nos señala que “ante todo, no nos parece del todo adecuada la expresión ‘facultades de reserva’ porque, para los no expertos en derecho, ella da la impresión de constituir un poder originario retenido como por ejemplo el que retienen las provincias; algo así como un poder majestático supremo e intangible. Nos parece por ello más adecuado llamar esos poderes simplemente ‘privativos’”.<sup>22</sup>

En sentido similar, y con mayor intensidad, Fiorini<sup>23</sup> se opone al uso del término “zona de reserva del administrador”, afirmando que se ha pretendido que esta expresión cumpla idéntica función a la que le corresponde “a las reservas del legislador” cuando ésta surge como resultado de guerras fratricidas y litigios de clases. Se trata de ámbitos sustraídos al poder autoritario que tomaron forma jurídica bajo el nombre de reserva de la ley o del legislador.

En definitiva, agrega este autor, toda la historia humana se ha dedicado en conquista jurídica a despojar toda posible reserva o prerrogativa a este poder (el poder administrador) y se expresan como garantías contra la autoridad, un plus que se agrega a un objeto jurídico existente. En tanto que lo privativo corresponde al objeto en sí, se trata de atribuciones que se ejercitan por el titular en forma excluyente y su realización operativa y final es llevada adelante por el titular sin interferencia o limitación de otro poder.

Por lo que en relación con la autonomía académica y en una primera definición podemos decir que nos encontramos ante facultades o atribuciones privativas. Como lo manifiesta Carlos Fayt, “las universidades tienen por destino ser la conciencia intelectual de la sociedad, de ahí la necesidad de garantizar su absoluta autonomía en razón de los profundos cambios históricos que caracterizan nuestros tiempos y que imponen como condición esencial, que las propias universidades autoregulen sus fines, su organización y desplieguen su existencia consagradas a la enseñanza, a la investigación, a la transmisión de la verdad, abiertas a todos los avances científicos, tecnológicos y culturales. Su autonomía, es decir su entero dominio, es condición para su funcionamiento y la realización de sus fines, y esto es para que la Nación cuente con universidades dignas de ese nombre, al servicio del desarrollo, en justicia y libertad, de la república democrática.”<sup>24</sup>

Posición similar es la adoptada por el Dr. Augusto César Belluscio: “La organización académica —que comprende la atribución de fijar los planes de estudio, el régimen de admisión y promoción de los estudiantes, la actividad docente, de investigación y de extensión, las instancias disciplinarias que sean necesarias para el desarrollo de la vida académica, etc.— constituye un ámbito tradicionalmente reservado a las universidades, que les corresponde hoy por mandato constitucional como atributo inescindible de la autonomía”.<sup>25</sup>

El hecho de que, en una primera definición, se sostenga que nos encontramos ante facultades privativas, no excluye la posibilidad de que existan facultades privativas con

---

<sup>21</sup> Ver Linares, p. 1217.

<sup>22</sup> Ver Linares, p. 1217.

<sup>23</sup> Ver Fiorini, pp. 152-964.

<sup>24</sup> Ver Fayt; Fallo “Monges...”, p. 11.

<sup>25</sup> Voto disidencia Corte Suprema de la Nación de Augusto César Belluscio, ver Fallo “Estado Nacional...”.

garantías de reserva impuestas por la ley fundamental, como bien lo señala el propio Fiorini.

La reserva académica aparece como consecuencia necesaria del reconocimiento por parte del orden jurídico de la autonomía de la universidad y como garantía frente al poder arbitrario.

La historia de las universidades es la historia de un permanente conflicto entre estas con su intención permanente de desarrollar conocimientos y enseñanza en un marco de plena libertad y los poderes sociales, económicos, religiosos y políticos que intentan dominar su vida interna.

Como ya lo hemos señalado, al momento de debatir el tema de la autonomía universitaria los convencionales afirmaron que se estaba haciendo referencia a la definición dada por Carlos Sánchez Viamonte, cuando dice que “consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna [...] Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo, y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídicos-institucionales que se puedan suscitar en la universidades”.<sup>26</sup>

Esto lleva a decir a Carlos Fayt que “(l)a universidad se encuentra protegida –dado su carácter de entidad de cultura y enseñanza– por un doble orden de libertades: por una libertad académica referente a la organización y el gobierno de los claustros, y por una libertad doctrinal o de cátedra, que posibilite a los docentes poner en cuestión la ciencia recibida”.<sup>27</sup>

Es por eso que, en razón de las consideraciones aquí realizadas, podemos afirmar que la constitución establece un conjunto de atribuciones propias o privativas especificadas expresamente e implícitamente centradas en especiales competencias en lo educativo de nivel universitario sintetizable en la denominada “autonomía académica”<sup>28</sup> que constituyen la zona de reserva de la universidad.

**5.2.2. Facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo en materia de Educación Superior.** La actividad reglamentaria puede hacerse en ejercicio de competencias propias, como el caso de los reglamentos autónomos y de ejecución, o bien en ejercicio de competencias delegadas como es el caso de los reglamentos delegados.

En principio y en razón de lo que surge de las propias normas reglamentarias, el Ejecutivo dicta esta normativa en ejercicio de atribuciones propias otorgadas en el artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional, es decir que estamos frente a los llamados “reglamentos de ejecución”.

Como bien lo marca la doctrina: “El reglamento de ejecución es fundamentalmente un reglamento dirigido a los propios agentes administrativos, para que éstos sepan a qué

<sup>26</sup> Ver Jesús Rodríguez, en Diario de Sesiones..., p. 3182.

<sup>27</sup> Ver Fallo “Estado Nacional...”

<sup>28</sup> La autonomía académica abarca, por definición, la investigación y la docencia, se traduce en el tradicional principio de la “libertad de cátedra” o “doctrinal” y desde el punto de vista institucional en la libertad para la designación de docentes, la fijación de los planes de estudio, títulos y grados (el “perfil” de los mismos, sus “alcances e incumbencias”, es decir los contenidos curriculares de la carrera, el conjunto de los conocimientos y capacidades que el título acredita; como así también los métodos y técnicas de enseñanza aprendizaje y de evaluación).

atenerse y cómo proceder en los distintos casos de aplicación de la ley, en lo que se refiere al aspecto puramente administrativo. Por ello no son reglamentables por el Poder Ejecutivo las leyes que no serán ejecutadas por la administración<sup>29</sup> y naturalmente la educación superior universitaria, no es una materia que la administración se encuentre facultada para ejecutar y por lo tanto no es una materia que pueda ser objeto de un reglamento de ejecución.

En igual sentido Quiroga Lavié señala que “la legislación de organización y de base en materia universitaria no puede ser materia de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo por vía de principio [...] la ley de educación superior está dirigida a organizar la autonomía universitaria, sin intervención del Ejecutivo, pues de lo contrario se vulnera la Constitución”.<sup>30</sup>

Pero tampoco esta materia puede ser objeto de reglamentación en virtud de una delegación del Congreso de la Nación. En primer lugar porque claramente la voluntad del constituyente fue contraria a delegación a tal punto de establecer como principio, en el artículo 76, la prohibición de delegar facultades legislativas en el Ejecutivo.

La delegación tiene no sólo el carácter de ser excepcional, sino que debe limitarse a la materia administrativa, los asuntos comunes y ordinarios, a la marcha normal y ordinaria de la Administración y a los casos de emergencia pública.

Pero además como ya hemos visto la constitución al atribuir una serie de competencias exclusivas crea una verdadera zona de reserva de la universidad, la que no puede ser violentada por ningún otro órgano o poder. Por otro lado la competencia del Congreso está limitada al dictado de leyes “de organización de y base” cuya función es garantizar el pleno ejercicio de la autonomía universitaria y como afirma Fayt “es el ámbito académico en el que debe desplegarse con mayor intensidad el principio de la autonomía, lo que importa sustraer la cuestión del ámbito de competencias del Congreso, quien por lo tanto no puede atribuirle a ningún otro órgano estatal”.<sup>31</sup>

### **5.3. Autarquía administrativa y económico-financiera**

La autarquía administrativa y económico-financiera hace a la gestión de personal y de administración y disposición de bienes que integran el patrimonio de la universidad, así como también la obtención de los recursos adicionales que se pueden obtener, más allá de los aportes del Tesoro Nacional.

Parte de la doctrina y la jurisprudencia han afirmado que, siendo la asignación de recursos por parte del Estado Nacional, una característica propia de los entes autárquicos, y por lo tanto en las relaciones de autarquía las universidades nacionales continúan ligadas a la Administración Central, que ejerce sobre ellas el control de tutela. Esta línea argumental desconoce la clara intención de los convencionales constituyentes que fue la de otorgar mayor independencia a las universidades nacionales y a restringir las posibilidades de injerencia del Poder Ejecutivo Nacional en su ámbito institucional.

Siguiendo a Bidart Campos, la Procuraduría del Tesoro de la Nación<sup>32</sup> afirma acertadamente que, el ordenamiento jurídico ha querido que las universidades también cuenten

---

<sup>29</sup> Ver Gordillo.

<sup>30</sup> Ver Quiroga Lavié, p. 384.

<sup>31</sup> Voto disidencia Corte Suprema de la Nación. Ver Fayt, Fallo “Estado Nacional...”

<sup>32</sup> Ver Rosatti.

con autonomía, posicionándolas en una situación privilegiada respecto de las demás entidades descentralizadas, toda vez que se mantienen fuera del alcance del control del Presidente de la Nación y preservadas de toda intrusión del Poder gubernamental. Tomando las palabras de Andrés Gil Domínguez y Darío Richarte destaca que los principios constitucionales de autonomía y autarquía de las universidades nacionales implican una absoluta y total independencia del PEN tanto en el pleno ejercicio de sus funciones, como en la administración y disposición de sus recursos y, por lo tanto, al no pertenecer las universidades nacionales al ámbito de la administración pública, el PEN debe abstenerse de interferir en la esfera de las mismas (ED 163:512, en esp. p. 515).

Es aquí donde volvemos a traer las palabras de Marienhoff<sup>33</sup> para quien “la autonomía es comprensiva, por definición, de la autarquía como el género y la especie. Integran aquélla los elementos de ésta, más la diferencia. Toda institución autonómica es autárquica”; en definitiva las universidades nacionales son entes autónomos y como parte de esa autonomía es que se integra la autarquía financiera, pero este es el estatus jurídico que define su relación con el resto de los sujetos jurídicos y en especial con el Poder Ejecutivo.

Como sostuvimos anteriormente y siguiendo las afirmaciones del Dr. Horacio Rosatti, cada una de las atribuciones que necesariamente integran la autonomía puede presentarse en “una gama de matices intermedios; y es en este orden de cosas que entendemos los alcances de las facultades propias que integran la autarquía, para el caso de las universidades públicas argentinas se encuentran limitadas, es decir que no pueden desplegarse en toda su plenitud. En este sentido afirmamos que la autarcía se encuentra limitada en cuanto a los medios que dispone para la conformación de su presupuesto”.

La limitación proviene de la propia constitución nacional que establece el principio de gratuidad de la educación pública estatal, descartando la posibilidad del arancelamiento como una de las fuentes alternativas de financiamiento de las universidades nacionales.

Naturalmente que se trata de una limitación y no de una supresión; en primer lugar porque existen otras posibilidades fuentes alternativas de financiamiento,<sup>34</sup> como lo son la venta de servicios a terceros o las cooperativas,<sup>35</sup> y en segundo lugar porque la otra fase de este atributo, que es la posibilidad de disposición y administración de sus bienes, las universidades la gozan en toda su plenitud.

En definitiva la posibilidad del arancelamiento aparece clara y absolutamente vedada a partir de un expreso mandato constitucional y esto determina que nos encontramos ante una autonomía semiplena porque uno de sus atributos propios se presenta no en su plenitud, sino limitado.

#### 5.4. El principio constitucional de “gratuidad y equidad”

Como afirmamos supra, la posibilidad del arancelamiento aparece clara y absolutamente vedada a partir de un expreso mandato constitucional. La posición asumida por la mayoría

---

<sup>33</sup> Ver Marienhoff, p. 372.

<sup>34</sup> “En el marco de la autarquía universitaria, las instituciones universitarias nacionales pueden disponer de otras fuentes para la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional”. Ver Fallo “Estado Nacional... Disidencia de los Dres. Augusto Cesar Belluscio, Enrique Santiago Petracchi y Gustavo A. Bossert.

<sup>35</sup> “cooperativas” siempre que se constituyan con el aporte voluntario y no obligatorio de sus integrantes.

de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es antojadiza y carente de toda lógica, que sólo puede explicarse en el marco de la llamada “mayoría automática”.<sup>36</sup>

Es esta “mayoría” la que sostuvo: “Cuando la Ley de Educación Superior permite –en sentido concordante con la Ley 24195– normar sobre recursos adicionales lo hace respetando el mandato constitucional de la gratuidad y equidad, eliminando la restricción para establecer contribuciones o tasas, a fin de que se las destine prioritariamente al otorgamiento de becas, préstamos, u otro tipo de ayuda estudiantil [...] La posibilidad de imponer, en ciertas condiciones, el pago de tasas o contribuciones, que constituyan ‘recursos adicionales’ en los términos del artículo 59, inciso c, de la Ley 24521, no tiene por finalidad vedar el ingreso a aquellos que no tengan posibilidades económicas ni tampoco enriquecer a las instituciones universitarias, sino que, por el contrario, tiende a procurar, sobre la base de un genuino sentido de solidaridad, que todos aquellos estudiantes que tengan interés y capacidad accedan a la enseñanza superior [...] y por ello, nada impide a que se sufrague parte de aquellos gastos con la contribución de los estudiantes que se hallen en condiciones de hacerlo”.<sup>37</sup>

La línea argumental seguida por el Dr. Vázquez, entre otras cosas olvida los propios precedentes la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ha dicho que “la Ley Fundamental es un todo orgánico y sus disposiciones deben ser aplicadas concertadamente, lo que obliga a rechazar toda interpretación de la que resulte que un derecho de base constitucional –para tener vigencia– requiere inevitablemente la sustancial aniquilación de otro” (doctrina de Fallos: 242:353 p. 363).

Esta línea argumental es carente de todo sentido ya que como afirman los Dres. Augusto Cesar Belluscio, Enrique Santiago Petracchi y Gustavo A. Bossert: “No puede presumirse que cláusula alguna de la Constitución esté pensada para no tener efecto y, por tanto, debe descartarse por inadmisibles la interpretación que anule una de ellas o ponga en pugna unas con otras”<sup>38</sup> y por lo tanto “el arancelamiento [...] no puede en ningún caso ser ‘retribución’ por la enseñanza, transformando la regla de la gratuidad en el principio opuesto de la onerosidad”.<sup>39</sup>

Pero además de carecer de sentido es absolutamente contraria a lo que la asamblea constituyente aprobó y que se refleja los argumentos que fundaron el dictamen de mayoría aprobado por la asamblea. En el texto del dictamen se dice: “y que garanticen los principios de gratuidad y de equidad de la educación pública estatal”.

Me parece importante entender el significado del término “principios”, que no implica una orientación general, sino todo lo contrario: es una directiva infranqueable para los poderes públicos. Por lo tanto, no estamos ante una expresión de deseos sujeta a las contingencias políticas. Se trata de una imposición constitucional que no podrá burlarse so pretexto de excepción alguna o de relativización frente a otras consideraciones.

<sup>36</sup> Con ese nombre fue conocida la actitud de los ministros Vázquez, Nazareno, Moliné O’Connor, Boggiano, López que acompañaron prácticamente todas las transformaciones del gobierno peronista de la década del noventa y que a través de sus votos conformaron una verdadera teoría de la justificación que fue más allá de las razones jurídicas.

<sup>37</sup> Votos: Vázquez. Mayoría: Nazareno, Moliné O’Connor, Boggiano, López. Ver Fallo “Estado Nacional...”

<sup>38</sup> CSJN. Ver Fallo “Estado Nacional...”

<sup>39</sup> CSJN. Disidencia de los Dres. Augusto Cesar Belluscio, Enrique Santiago Petracchi y Gustavo A. Bossert. Ver Fallo “Estado Nacional...”

La gratuidad y la equidad no son conceptos que puedan combinarse parcialmente. Para su aplicación en la práctica deben sumarse uno al otro; son conceptos que no admiten contradicción entre ellos por su naturaleza de principios.

De aquí y hacia adelante la gratuidad no será una mera técnica para alcanzar la igualdad de oportunidades, sino una técnica absolutamente insustituible. El principio de equidad, que se suma al de gratuidad, cumple una función que deriva de su significado: la justicia; y consiste en una directiva, en aquellos casos en que la gratuidad no alcance por sí sola a garantizar la igualdad de oportunidades, impone al Estado la carga de proveer a los habitantes de los medios suficientes para acceder a la educación gratuita”.<sup>40</sup>

“(L)a expresión ‘garanticen’ es un concepto fortísimo en términos de derecho [...] lo que está diciendo la Constitución es que el Congreso dictará leyes que garanticen el derecho de gratuidad; esa es la lectura. Si está garantizado el derecho de gratuidad y logramos una acción de amparo que proteja los derechos individuales de los alumnos no pudientes y los derechos del sector, podremos establecer una operatividad activa de esta norma en una interpretación constructiva valiosa para el crecimiento de la educación en nuestro país y para el objetivo de equidad de la educación pública estatal aquí mencionada”.<sup>41</sup>

Así como el principio de gratuidad y equidad representan un límite a uno de los caracteres propios de la autonomía, la autarcía o autarquía, es el propio inc. 19 quien afirma el rol indelegable del estado en materia presupuestaria como una forma más de garantizar la autonomía universitaria frente a las presiones económicas, que en un contexto de crisis presupuestaria puedan condicionar o excluir el ejercicio del derecho de autodeterminación de las universidades públicas.

## 5.5. Democracia y Cogobierno Universitario

La reforma significó la construcción de un nuevo sistema universitario basado en los principios de la democracia representativa y la autonomía de las universidades como los pilares que permitan la producción de conocimiento científico de excelencia que resuelva los problemas de los ciudadanos y se presente como el motor del progreso de la sociedad en su conjunto.

Estos principios se conjugan y materializan mediante el llamado cogobierno, es decir el derecho de todos los actores institucionales de participar libremente en la vida interna y con capacidad para decidir los destinos de la institución universitaria. En el Manifiesto Liminar, síntesis del ideario reformista, podemos leer: “La federación universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello le va la vida. Reclaman un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes [...] La juventud ya no pide. Exige que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos universitarios por medio de sus representantes”.

De esta manera se conforma lo que Del Mazo llama la república de estudiantes, “(l)a nueva Universidad se enuncia como República de todos sus Estudiantes. Son Estudiantes, todos los copartícipes en la Comunidad de estudios. Sus miembros van recibiendo gradua-

---

<sup>40</sup> Ver Jesús Rodríguez en Diario de Sesiones..., p. 3181.

<sup>41</sup> Ver Quiroga Lavié, p. 3262.

ción sucesiva: alumnos, licenciados, profesionales, doctores, maestros... Alumno es, originariamente, 'el que se nutre'; maestro es, originariamente, 'el mayor'. En la intimidad educativa, por cultura de reunión se identifican los que aprendiendo enseñan y los que enseñando aprenden. No sólo nadie hay que a la vez no puede ser en su medida alumno y maestro, sino que todo acto de comunión educativa, al conjugar autoridad y libertad, lleva en sí los posibles de un cultivo cada vez más extenso, penetrante y fecundo. Noble y activa concepción que a nadie excluye; que a todos incorpora, que a todos anima. La Universidad queda planteada como hermandad de Estudiantes”.

El cogobierno se presenta por un lado, como una estructura de poder político, como normas, procedimientos que determinan cómo y quiénes toman las decisiones políticas en un ámbito determinado, donde se expresan las prácticas concretas de los distintos actores institucionales, las formas, los modos de participación y los factores que condicionan su accionar. Y por otro, como el ámbito donde se concreta el ejercicio del poder político que ejerce funciones no sólo legislativas sino también ejecutivas y administrativas.

En las universidades públicas el gobierno y administración es llevado adelante por órganos colegiados integrado por representantes de todos los estamentos que integran la vida universitaria. El cogobierno no sólo es un espacio democrático y participativo, sino que por la naturaleza corporativa de la representación y la presencia de intereses a veces contrapuestos, también aparece como un espacio donde se ejerce un control de las actividades de administración y gobierno realizadas por la universidad.

Como es fácil observar, independientemente de la existencia de órganos unipersonales, el corazón de la universidad autónoma y democrática se encuentra en el pleno funcionamiento del cogobierno en toda su dimensión y en el fortalecimiento de los órganos colectivos como son los Consejos Directivos y Superior.

## 6. Conclusión

Como hemos visto con anterioridad a la reforma de 1994 la legislación universitaria tuvo su marco específico en el artículo 67, inciso 16, según el cual era atribución del Congreso dictar “planes de instrucción general y universitaria” configurándose de esta manera una autonomía relativa o imperfecta que era “producto de la delegación por ley de ciertos aspectos comprendidos en la facultad del congreso y que podía ser retomada en cualquier momento por éste”.

Esta situación se modifica radicalmente con la reforma constitucional de 1994 que en su artículo N° 75 inciso 19, segundo párrafo, sostiene que corresponde al Congreso “(s)ancionar leyes de organización y de base de la educación que [...] garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. Hoy ya no se trata de una simple delegación siempre discrecional para el órgano delegante -y por su naturaleza transitoria- sino de una verdadera asignación de competencia a favor de las Universidades y con la modificación de este artículo el modelo universitario construido a partir de la reforma universitaria se transforma en definición política del estado conforme a las palabras de los propios convencionales constituyentes: “lo que hacemos es dar rango constitucional a los principios de la reforma universitaria”.

En definitiva el universo simbólico construido a partir de la reforma universitaria se transforma en definición política del estado a partir de la nueva carta magna constituido y caracterizado por la autonomía, la gratuidad y el cogobierno.

## Bibliografía

- AA.VV.** *Derecho Público. Teoría del Estado y de la constitución, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo*, Jorge Sarmiento García (dir.), 2da. ed., Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2007.
- Bidart Campos, Germán.** *Tratado elemental e Derecho Constitucional*. T I A, Ediar, 2000.
- Bielsa, Rafael.** *Principios de Derecho Administrativo: legislación administrativa argentina*. 2da. ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1948.
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente**, versión taquigráfica oficial.
- Fayt, Carlos.** Fallo “Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/ Universidad Nacional de Luján s/ aplicación Ley 24521”. Sentencia del 27 de mayo de 1999, en *La Ley*, Buenos Aires, 1999.
- Fayt, Carlos.** Fallo “Monges, Ana J. c/ Universidad de Buenos Aires”, en *La Ley*, Buenos Aires, 14 de mayo de 1997.
- Fiorini, Bartolome.** “Inexistencia de las reservas del poder administrador”, en *La Ley*, Buenos Aires, pp. 152-964.
- García Laguardia, Jorge Mario.** *Autonomía Universitaria en Latinoamérica, mito o realidad*. UNAM, México, 1977.
- Godoy, Juan.** *La Autonomía en Jaque*. Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Entre Ríos, 2001.
- Gordillo, Agustín.** *Tratado de Derecho Administrativo*, en [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com).
- La reforma de la constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción.** Rubinzal-Culzoni editores, Santa Fe, 1994.
- Linares, Juan.** “Los reglamentos autónomos en el orden federal”, en *La Ley* F. LL 1981- D. Sec. Doctrina.
- Marienhoff, Miguel.** *Tratado de Derecho Administrativo*. T. I, 5ta. ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995.
- Procurador del Tesoro de la Nación.** Dictamen N°: 144
- Quiroga Lavié, Humberto.** “La autonomía universitaria desde la mira de la Corte Suprema”, en *La Ley*, Buenos Aires, T. 1999-E.
- Rosatti, Horacio Daniel y otros.** “La reforma de la constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción”, en *Derecho Público*. Jorge Sarmiento García (dir.). Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994.