

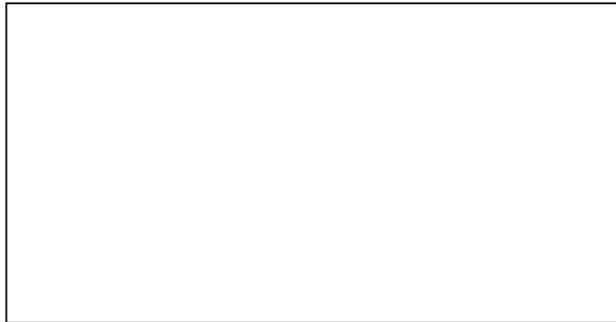


XXXVII  
JORNADAS AJUNA  
SALTA 1999 - 2019

20 años  
en la construcción  
del **Derecho**  
**Universitario**



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE SALTA



**Universidad Nacional de San Luis**

Rector: CPN Víctor A. Moriñigo

Vicerrector: Mg. Héctor Flores

**Subsecretaria General de la UNSL**

Lic. Jaquelina Nanclares

**Nueva Editorial Universitaria**

Avda. Ejército de los Andes 950

Tel. (+54) 0266-4424027 Int. 5197 / 5110

[www.neu.unsl.edu.ar](http://www.neu.unsl.edu.ar)

E mail: [neu@unsl.edu.ar](mailto:neu@unsl.edu.ar)

**Nueva Editorial Universitaria**

**Coordinadora**

Lic. Jaquelina Nanclares

**Director Administrativo**

Omar Quinteros

**Diseño y Diagramación:**

Enrique Silvage

---

ISBN

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

© 2019 Nueva Editorial Universitaria

Avda. Ejército de los Andes 950 - 5700 San Luis



RED DE EDITORIALES  
DE UNIVERSIDADES  
NACIONALES



Universidad  
Nacional de  
San Luis

Prohibida la reproducción total o parcial de este material sin permiso expreso de NEU

La presente publicación la dedicamos a todos los asesores jurídicos de las Universidades Nacionales Argentina, quienes desde el año 1999 han integrado e integran hoy la Red de Asesores Jurídicos de Universidades Nacionales, y que durante estos veinte años han colaborado con su trabajo cotidiano en la construcción colectiva del derecho universitario en la República Argentina.-

Agradecemos a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN LUIS, en la persona de su actual Rector CPN Víctor Aníbal MORIÑIGO, quien ha brindado su apoyo y colaboración, posibilitando la materialización de esta publicación; como también a su ex Rector Dr Félix Daniel NIETO QUINTAS, ya que durante su gestión se impulso la presente.-

Comité Ejecutivo Red Asesores Jurídicos  
de Universidades Nacionales Argentinas.  
Néstor NÓBILE (Presidente)  
Erica BENHOLTOZ (Vicepresidente)  
Ángeles IGARZABAL (Secretario)



## PROLOGO

### CELEBRACION DE LOS 20° AÑOS DE CREACION DE LA RED AJUNA

Gloria Leonor Kulisevsky  
Universidad Nacional de Salta

Enseña la cosmovisión andina, que el pasado no está detrás, sino delante de nuestros ojos, que en el presente estamos viendo aquello que fuimos y que hicimos, por lo que, lo que ayer era semilla, ahora es fruto. Con esa visión hoy tengo el honor de pronunciar estas palabras en este tiempo de cosecha.

Muchos de ustedes hace veinte años, cuando me surgió la idea de invitarlos a Salta a crear este grupo de estudio y trabajo basado en la generosidad y la cooperación entre abogados dedicados a la rama jurídica de las Universidades públicas argentinas, muchos de ustedes digo, tal vez estaban en la salita inicial del jardín de infantes, otros, cursando estudios primarios o secundarios y otros más, tal vez, eligiendo este apasionante camino de la abogacía que luego nos llevó a servir desde las oficinas de las Asesorías Jurídicas, a las altas casas de estudio de nuestro país.

Hoy, queridos colegas y amigos, estoy viendo el pasado, el largo camino recorrido, la fraternidad que creamos cuando salimos de nuestros aislados escritorios y gracias a la nueva tecnología del internet pudimos conocernos, compartir experiencias, sumar esfuerzos y así, potenciar el trabajo de cada asesor, a veces solitario en algún paraje aislado de nuestra patria o, del grupo de trabajo de asesorías más completas, lo que vino a agregar calidad y seguridad a nuestro aporte a las Universidades argentinas.

El 11 de Febrero de 1999 en Salta reunimos a representantes de quince Universidades Nacionales y allí decidimos, en un Acta que suscribimos el día 12 de Febrero crear esta Red, que en ese momento denominamos de los Servicios Jurídicos Permanentes de las Universidades Nacionales Argentinas. Como buena abogada, adjunto copia.

Recuerdo, que en la puerta de nuestro Centro Cultural que lleva el nombre del primer Rector, fundador de la Universidad Nacional de Salta, Dr. Holver Martínez Borelli, que murió de pena en el exilio por razones políticas, llegaban los primeros asesores convocados por una carta simple que remití a las oficinas de rectorado de todas las casas de estudio y, con una sonrisa en la puerta de entrada me decían “ qué falta nos hacía esto “, “qué bueno conocernos “, “ siempre estuve trabajando

solo “ y otras expresiones de alivio por poder compartir por primera vez con otros colegas , nuestras mismas preocupaciones.

Establecimos un mínimo de dos reuniones anuales, las que no se interrumpieron ni siquiera en la grave crisis económica del 2001, año en que solamente tuvimos una reunión.

Se han integrado a esta Red prácticamente la totalidad de las Universidades Nacionales Argentinas y algunas Universidades Provinciales, nos ha nacido un hijo, que también habíamos soñado en Salta... no nos costaba imaginar y es hoy, la Red Iberoamericana de Universidades que ya ha tenido varias reuniones en distintos países del globo, idea que ha nacido y ha sido promovida desde nuestra Red por dedicados colegas. Estamos consolidando una rama del derecho administrativo que ya está dando publicaciones, simposios, consultas particulares y grupales muy específicas a las que hemos respondido casi todos nosotros y que es, el Derecho Universitario, absolutamente particular y nutrido de los principios generales del Derecho Administrativo con el enfoque que la autonomía universitaria nos proporciona pero que constituye un nuevo universo, con los avatares propios de la vida universitaria.

Hemos sido y somos requeridos en consulta por el Consejo Interuniversitario Nacional, por docentes y no docentes de numerosas instituciones, por rectores, profesores, alumnos, investigadores, centros de estudiantes, de jubilados, obras sociales universitarias ,estudiosos, gobernantes, por nuestra propias universidades y por otras y, ha ocurrido algo extraordinario, a cada consulta que se ha hecho en nuestra plataforma, los numerosos colegas que permanentemente le dan vida, han efectuado sus aportes: acompañando antecedentes, compartiendo victorias y fracasos judiciales, analizando casos nuevos y revisando viejos. Hemos salido en auxilio de nuestros colegas cada vez que alguien lo necesitó... sin pedir nada a cambio porque esta verdadera Red actúa como contención, no solamente nos comunica, también nos sostiene en nuestro diario trabajo.

Hace veinte años promediaba el mes de Febrero en Salta, el mes en que los viñedos nos brindan su fruta más perfecta, era también el carnaval que en nuestros Andes se celebra con profunda alegría y respeto de las tradiciones ancestrales, Pachamama abre su vientre y los duendes de la dicha regalan a los pobladores, entre bailes y canciones, días de fiesta en el regocijo de las cosechas y de los encuentros del verano. Es tiempo propicio de proponerle al universo planes y expresar deseos. No faltó la camaradería ni los buenos augurios y al final de la reunión, que no ha dejado de convocarnos hasta el presente, varios colegas, después amigos, se perdieron, como dice el bello poema de nuestro Manuel J. Castilla, *se perdieron guitarra adentro hacia el tiempo de la madera*. Nacieron amistades y vivimos mo-

mentos inolvidables. Cada Universidad después, siguiendo exactamente el mismo formato de la reunión que diseñamos en Salta, con la labor desinteresada de cada grupo de Asesores Jurídicos de los distintos Servicios Jurídicos Universitarios, fue organizando las Jornadas que siguieron con el apoyo inestimable de las instituciones que representan, las que rápidamente entendieron la importancia de estos encuentros y que jamás dejaron de solventar nuestro trabajo con la hospitalidad y generosidad que caracteriza a cada una de las regiones argentinas hoy presentes en esta reunión.

Hubo discusiones, hubo canciones, hubo peleas, reencuentros, reproches y felicitaciones y ahora, una vida, que no se nos está pasando, sin haber dejado mejor el lugar en que nos ha tocado servir.

Respetando la autonomía universitaria e intelectual de cada uno de los integrantes de esta Red, hemos podido hacer cierto aquel sabio y antiguo consejo: “Florece donde te han plantado”

Por todo eso es hora de decir gracias, a la Universidad que hoy generosamente contribuye a la edición de esta obra, gracias a cada Universidad que hizo posible la realización de las Jornadas que desde febrero de 1999 a la fecha se sucedieron a lo largo y ancho de nuestro país y que hoy llegan al número de 36 ° y, evocar con el recuerdo emocionado a los colegas que ya no se encuentran entre nosotros pero que nunca olvidaremos así como a los felices jubilados que esperamos nos visiten en la medida que su nuevo tiempo les permita.

La Universidad que represento tiene un lema inscripto en su escudo que reza “ Mi sabiduría viene de esta tierra “, un verso del poeta Castilla que antes cité y ahora, cuando digo tierra, quiero honrar desde Salta a todas las Universidades que han sostenido esta Red, y a todas las tierras y los ríos que aquí han confluído y nos han traído, en esa luminosa, sonora , metálica palabra, Argentina, recordando que esta malla tejida con el cariño y la solidaridad de todos los que la integran es un ejemplo de la unión de este vasto país, que es posible, al que nosotros aportamos nuestro pequeño grano de arena, cuidando de su educación superior pública, desde hace ya veinte años, con nuestros mejores esfuerzos.

Gloria Leonor Kulisevsky de Barrandeguy.  
Universidad Nacional de Salta  
Presidenta de la Red de Asesores Jurídicos  
de Universidades Argentinas (1999)



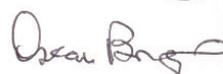
ACTA CONSTITUTIVA

----- En la ciudad de Salta a los doce días del mes de febrero de mil novecientos noventa y nueve se reúnen, convocados por el Servicio Jurídico Permanente de la Universidad Nacional de Salta, los miembros de las Asesorías Jurídicas Permanentes de las siguientes Universidades Nacionales: Dr. Armando Ricardo Rodríguez y Frigueira Huergo (Universidad Nacional de La Pampa); Dra. Norma Lea Mut de Duranti (Universidad Nacional de Cuyo); Dra. Georgina Constanza Nano (Universidad Nacional de General Sarmiento); Dr. José A.E. Coelho (Universidad Nacional de Rosario); Dr. Oscar Borgonovo (Universidad Nacional de Rosario); Dr. José María Raimondo (Universidad Nacional de Luján); Dr. Víctor Ernesto Damiano (Universidad Tecnológica Nacional); Dr. Esteban A. C. Lozima (Universidad Nacional de Misiones); Dr. Alejandro Alberto Páez (Universidad Nacional de San Juan); Dr. Alberto Biglieri (Universidad Nacional de Lomas de Zamora); Dra. Nora Dubó (Universidad Nacional de Lomas de Zamora); Dra. María Eugenia Bravo (Universidad Nacional de la Patagonia Austral); Dr. Lucilo María López Meyer (Universidad Nacional de Entre Ríos); Dr. Julio César Mazzotta (Universidad Nacional de La Plata); Dra. Elsa Noemí Jofre (Universidad Nacional de La Plata); Dr. José Lorenzo Carral (Universidad Nacional de La Plata); Dr. Mario Carrer (Universidad Nacional de Córdoba); Dr. Carlos Omar Vilche (Universidad Nacional de San Luis), Dr. Horacio Marcelo de la Serna (Universidad Nacional de Salta); Dra. Raquel de la Cuesta (Universidad Nacional de Salta) y Dra. Gloria K. de Barrandeguy (Universidad Nacional de Salta) a los fines de tratar los siguientes temas:

- 1) constitución de una RED DE LOS SERVICIOS JURIDICOS PERMANENTES DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES ARGENTINAS;
- 2) Autonomía y Autarquía Universitaria;
- 3) Jubilaciones docentes;
- 4) Recursos ante la Cámara Federal (art.32 Ley 24.521);
- 5) Paritarias (intervención del Asesor Jurídico);
- 6) Situación de las Universidades Nacionales en relación a la Ley de Educación Superior (reforma de Estatutos);
- 7) Artículos operativos de la Ley 24.521 (conformación de jurados, Centro de Estudiantes);
- 8) Obras Sociales Universitarias;
- 9) Venta de bienes inmuebles.

Debatidos los temas, los miembros presentes acuerdan constituir la RED DE LOS SERVICIOS JURIDICOS PERMANENTES DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES que tendrá por finalidad la consulta, estudio e intercambio de los temas propios de las Asesorías Jurídicas, teniendo carácter exclusivamente técnico-jurídico de







beneficio institucional para las Universidades Nacionales sin intereses políticos ni gremiales. A los fines de su funcionamiento se crea una MESA DIRECTIVA integrada por ocho miembros, designándose en su primera conformación a: la Universidad Nacional de Rosario-Dr. José A.E. Coelho; Universidad Tecnológica Nacional-Dr. Víctor Ernesto Damiano; Universidad Nacional de la Patagonia Austral-Dra. María Eugenia Bravo; Universidad Nacional de La Plata-Dr. José Lorenzo Carral; Universidad Nacional de General Sarmiento-Dra. Georgina Constanza Nano y Universidad Nacional de Cuyo-Dra. Norma Lea Mut de Duranti y un COMITÉ EJECUTIVO integrado por un Presidente y dos Secretarios, designándose al Servicio Jurídico Permanente de la Universidad Nacional de Salta, el que en este acto dispone que ejercerá la Presidencia la Dra. Gloria K.de Barrandeguy y las Secretarías la Dra. Raquel de la Cuesta de Gallo y el Dr. Horacio Marcelo de la Serna. Los cargos de la Mesa Directiva y del Comité Ejecutivo tendrán una duración de un año a partir de la fecha.-----

----- Los miembros de la RED DE LOS SERVICIOS JURIDICOS PERMANENTES se convocarán en tres reuniones anuales plenarias y en aquellas de carácter extraordinario que sean determinadas por la MESA DIRECTIVA. -----

----- La Universidad Tecnológica Nacional ha ofrecido su correo interno para la comunicación entre los miembros de la RED.-----

----- Los miembros de cada Servicio Jurídico Permanente solicitará al Consejo Superior de su Universidad se declare de Interés Universitario la Red en este acto conformada.-----

----- Se encomienda al COMITÉ EJECUTIVO: 1) Confeccionar una Página Web de la RED DE LOS SERVICIOS JURIDICOS PERMANENTES en la Red Interuniversitaria Nacional (RIU), 2) Hacer saber a los Servicios Jurídicos Permanentes de las Universidades Nacionales ausentes, la constitución de la presente RED e invitar a los mismos a participar en ella.--

----- Los miembros se comprometen a comunicar al Comité Ejecutivo los temas de relevancia que puedan suscitarse en cada Servicio Jurídico y las consultas realizadas entre los distintos Servicios Jurídicos que integran la presente Red, con la finalidad de crear un banco de información.-----

----- Se fija como fecha y lugar de la próxima reunión de los miembros de la Red, el mes de agosto de 1999 en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.-----

----- Los miembros presentes de las Universidades Nacionales visitantes hacen saber su especial reconocimiento a los integrantes del Servicio Jurídico Permanente de la Universidad Nacional de Salta por la iniciativa para la creación de la presente Red. Asimismo resaltan y agradecen la hospitalidad recibida, como así también el interés puesto por

UNSA  
Reese  
UNSA

JR

Handwritten signature



Autoridades Red AJUNA  
desde su creación

**1999-2000**

Presidente

Gloria Leonor KULISEVSKY de BARRANDEGUY

Secretarios

Raquel CUESTA de GALLO  
Horacio Marcelo DE LA SERNA

**2000-2002**

Presidente

Augusto GONZALEZ NAVARRO

**2002-2004**

Presidente

Julio César MAZZOTTA

Secretario

Carlos Omar VILCHE

**2004-2005**

Presidente

Víctor Ernesto DAMIANO

**2005-2006**

Presidente

Daniel Alejandro ESPERANZA

**2006-2007**

Presidente

Pedro Alberto SÁNCHEZ IZQUIERDO

Vicepresidente

Lorena Alejandra LAMPOLIO

**2007-2008**

Presidente

Gustavo Marcelo MUNGUÍA

Vicepresidente

Yésica Carelina GUIÑAZÚ

**2008-2009**

Presidente  
Mónica ESTUPIÑÁN  
Vicepresidente  
Lucilo LOPEZ MEYER

**2009-2010**

Presidente  
Carlos VILCHE  
Vicepresidente  
Georgina NANO

**2010-2011**

Presidente  
Monica MEDARDI  
Vicepresidente  
Daniel FARIAS  
Secretario  
Fernando LEGUIZAMON

**2011-2012**

Presidente  
María Cristina CESCA  
Vicepresidente  
Iván PETRICH  
Secretario  
Guillermo SAITÚA

**2012-2013**

Presidente  
Fernando LEGUIZAMÓN  
Vicepresidente  
Fernanda BERGEL  
Secretario  
Alejandro C. CAUDIS

**2013-2014**

Presidente  
Alejandro C. CAUDIS  
Vicepresidente  
María Fernanda DÍAZ  
Secretaria  
Laura Edi SOPERES

**2014-2015**

Presidente

Miguel MOURIÑO

Vicepresidente

María Silvia GOMEZ BAUSELA

Secretario

Eduardo Marcos BISÑUK

**2015-2016**

Presidente

Stella Viale

Vicepresidente

Guillermo Cony

Secretario

Verónica Catovsky

**2016-2017**

Presidente

Daniel Farías

Vicepresidente

Daniela Arona

Secretario

Roxana Arrua

**2017-2018**

Presidente

Adriana Ciccarelli

Vicepresidente

María Esther Mendoza Bustos

Secretario

Santiago Montaña

**2018-2019**

Presidente

Néstor Nobile

Vicepresidente

Erica Benholtoz

Secretario

Angeles Igarzabal



## Análisis institucional y Derecho Universitario. Estatuto del Derecho Universitario y algunos de sus desafíos.

**Dr. Alejandro César Caudis**  
**Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)**  
**alejandro.caudis@uner.edu.ar**

### **Introducción**

El presente trabajo procura establecer el estatuto del Derecho Universitario como categoría esencial para pensar, desde el análisis institucional, a la Universidad pública argentina.

Para ello, se trazan algunos hitos históricos, se plantea una perspectiva posible de abordaje y se problematizan algunos aspectos que conciernen los desafíos que implica asumir el Derecho Universitario como tal.

Finalmente vale consignar que esta presentación, en el marco de la conmemoración de los XX de la Red de Asesores Jurídicos de Universidades Nacionales, se plantea como una línea de investigación que procura dotar de un marco conceptual apropiado en el que ésta Red instala su praxis cotidiana.

### **Acerca de la institución**

Toda institución es una construcción y un dispositivo por el cual se generan y transmiten los sentidos significativos en una sociedad. La institución porta esos sentidos y los vuelve disponibles de modo tal que, en cada acción (u omisión) se da cabida y, al mismo tiempo, se canaliza el devenir humano.

La institución, en definitiva, está llamada a desempeñar cierto cometido socialmente relevante y, para ello, establece una forma, (se) da un comienzo y una continuidad, se internaliza en comportamientos concretos a través de la instauración de una 'ley' que la rige, que delimita una figura sobre la que se apoya y, por último, tiende a conservarse y reproducirse<sup>42</sup>.

Desde esta perspectiva, entonces, toda institución supone una 'ley' que no sólo apoya esa misma institucionalidad sino que, además, permite –desde la instauración de la 'regla'– cumplir con una determinada y específica función social y, al mismo tiempo, es el dispositivo por el que se logra canalizar el amor, la agresión y el miedo humanos<sup>43</sup>, es decir, aquéllos sentimientos, emociones y formas de pensar que nos hacen humanos.

---

42 ENRIQUEZ, E. (2002). *La institución y las organizaciones en la educación y la formación*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.

43 LEGENDRE, P. (1979). *El amor del censor. Ensayo sobre el orden dogmático*. Barcelona, España: Anagrama.

Precisamente, ‘instituir’ supone constituir y sostener al ser humano –tal su sentido etimológico–, se asienta en última instancia en una narración ‘de fondo’ que reconoce preceptos e interdictos<sup>44</sup>. He allí donde radica su carácter radical y esencial en la conformación de la subjetividad.

Es así, pues, que se torna ineludible volver –una y otra vez– sobre la inherente e inescindible dimensión normativa-jurídica que toda institución supone y, por ello mismo, analizar ésta dimensión se torna trascendental –y no en sentido metafísico– en cualquier análisis institucional que pretenda llevarse a cabo.

No es posible soslayar que esa institucionalidad es la que, en definitiva, nos conforma, nos subjetiva, nos ‘identifica’ y da ocasión a constantes transmisiones y transformaciones<sup>45</sup>. Entre preceptos e interdicciones, siempre queda abierta la posibilidad del devenir sujeto-otro.

En cualquier caso, no es intención de esta presentación sobrecargar las diferentes dimensiones o planos de análisis que esta posición conlleva sino, en todo caso, hacer patente que el plano normativo subyace siempre en toda institucionalidad.

De este modo, si bien el análisis institucional requiere abordar todas sus dimensiones de manera integrada, la perspectiva jurídica no puede ser soslayada pero, como contraparte, supone advertir que ese plano jurídico no debe potenciar una absurda exclusividad ni, tampoco, alentar una sórdida indiferencia.

Ahora bien, aquél ‘mandato normativo’ institucional es, en sí mismo, problemático, ya que por un lado –como se viene diciendo– resulta basal para la constitución social pero, por otra parte, ese mismo montaje, desde tiempos inmemoriales, ha suscitado las más variadas controversias y tragedias<sup>46</sup>. En su nombre se han librado debates intelectuales profundos y apasionantes y, con igual ahínco, ha dado lugar a batallas –sociales e individuales– que han dejado profundas marcas subjetivas y corporales.

La propia legalidad instaurada, institucionalizada, si bien es una ‘respuesta’ social a determinadas circunstancias es, al mismo tiempo, generadora de nuevas problemáticas, constituyéndose ella misma en una institución social que, desde la ‘imaginación’ se proyecta a lo ‘simbólico’<sup>47</sup> y que, en definitiva, atraviesa todo el entramado social, tejiendo una urdimbre singular, distintiva en cada colectividad que, en un mismo movimiento, habilita y ciñe, potencia y enmarca.

---

44 LEGENDRE, P. (2008). *El Tajo. Discurso a jóvenes estudiantes sobre la ciencia y la ignorancia*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

45 FRIGERIO, G. y DIKER, G (comps.). (2010). *Educación: ese acto político*. Paraná, Argentina: Fundación La Hendija.

46 ARENDT, H. (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid, España: Taurus.

47 CASTORIADIS, C. (1993). *La institución imaginaria de la sociedad*. Vol. 1. y 2. Buenos Aires, Argentina: Tusquets.

## La normatividad como promesa institucional

Sentada la importancia de esta dimensión acerca de la institución, se plantea la necesidad de volver a conversar sobre la constitución de los ‘dogmas’ que instituyen nuestras sociedades<sup>48</sup>, sobre las transformaciones que vienen operando, los actores que directa o indirectamente se tornan decisivos y las prácticas a las que dan lugar.

El derecho no es otra cosa, en definitiva, sino una gran narración, profundamente arraigada en el ser humano que habilita a dar cauce a las pasiones y los desacuerdos. Es la forma de instaurar y reconocer que el ‘otro’ es tanto como el ‘yo’, que lo social es esencial en la conformación del sujeto.

Frente a esta dimensión, y ante los nuevos ‘ídolos’ que, epocalmente, parecen ‘barnizar’ las instituciones -la sociedad del espectáculo, el fetiche tecnológico omnipresente, la indiferencia como ‘política’, entre otras.-, cabe recordar aquella afirmación que proclama que “*es posible fabricar ignorancia con ciencia*”<sup>49</sup> y en esa encrucijada, el derecho, tal vez, pueda hacer un aporte en esa constitución de lo social.

Aunque de ordinario se mencione que ya no hay ‘nada sagrado’, en realidad, más que nunca se torna imprescindible volver los asuntos comunes al ámbito de lo humano. En una época donde, a nivel local pero también a nivel regional y global, nuevas y paradójicas ‘formas’ confluyen en la constitución de los entramados sociales, donde algunas brechas parecen haberse vuelto ‘infranqueables’, donde la ‘angustia’ tiene cada vez más y renovados ‘rostros’, donde los ‘tiempos’ son ‘parametrizados’ una y otra vez en exponencial crecimiento, donde los ‘panópticos’ son cada vez más acuciantes pero, al mismo tiempo, han sido ‘internalizados’, dando lugar a constantes y recurrentes ‘profanaciones’<sup>50</sup> de nosotros mismos, en fin, en estas nuevas configuraciones institucionales, se torna crucial reflexionar sobre los basamentos normativos de las instituciones que habitamos y sobre los sentidos que allí aún subyacen.

Sólo de esta forma será factible habilitar nuevos ‘lazos’, nuevos ‘compromisos’<sup>51</sup>, nuevas ‘conversaciones’ y renovadas ‘legalidades’ sobre nuestro acontecer y vivir cotidianos.

Claro que, para ello, es preciso reconocer la legitimidad y la necesidad de tornar operativo el carácter eminentemente performativo que toda legalidad supone.

48 LEGENDRE, P. (1979). *El amor del censor. Ensayo sobre el orden dogmático*. Barcelona, España: Anagrama.

49 LEGENDRE, P. (2008). *El Tajo. Discurso a jóvenes estudiantes sobre la ciencia y la ignorancia*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

50 AGAMBEN, G. (2013). *Profanaciones*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.

51 AGAMBEN, G. (2017). *El sacramento del lenguaje*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.

Como dice el autor recién citado, la esfera del derecho es, en definitiva, la de la palabra ‘eficaz’, la que proclama, declara, nombra y, por ello mismo, instituye<sup>52</sup>.

Tanto es así que es preciso volver una y otra vez sobre las promesas que se formulan en la institución y sobre el lenguaje que allí se pone en juego ya que ese lenguaje no es meramente denotativo sino, fundamentalmente, performativo, lo que conlleva, necesariamente a reconocer que, con él y a través de él, se establecen las formas de hablar, de ver, de sentir y, también, de problematizar. La normatividad, en definitiva, no solo constituye instituciones sino, sobre todo, a los sujetos que la habitan.

Por todo ello, la osadía de abordar el Derecho Universitario como categoría no deja de ser, en sí mismo, una asunción institucional, una forma de nombrar y, con ello, de prometer e instituir socialmente.

### **El Derecho Universitario**

El Derecho Universitario surge como categoría jurídica cuando las Universidades en Argentina comenzaron a pensarse como actoras fundamentales del entramado social, más precisamente luego de la Reforma Universitaria acontecida en el año 1918.

En aquél año, más precisamente, el 15 de junio, la Asamblea Universitaria que debía designar al nuevo Rector en la Universidad Nacional de Córdoba fue interrumpida por una multitud de estudiantes que se ocupan de desalojar a los asambleístas y arrojar fuera a la policía, declarando la huelga general. El documento emblemático de aquéllos días fue escrito días después, concretamente fue firmado el 21 de junio de 1918, dando lugar al conocido Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria Argentina titulado *La Juventud Universitaria de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica*, título muy oportuno, toda vez que la Reforma Universitaria no sólo se gestó en un clima de época y con difusión de documentos de similares tenores sino que, además, se propagó ampliamente por los diversos rincones de América Latina y el mundo.

Desde entonces, la Universidad Nacional Argentina se refundó. Las nuevas bases -que aún hoy perduran- se sustentaron en aquéllos reclamos por docencia y asistencia libre, periodicidad de cátedra, cogobierno, integración con la sociedad, autonomía universitaria, no limitación al ingreso y agremiación estudiantil, entre otros aspectos, que importaban una decida redefinición de la docencia, la participación estudiantil y que ponía en cuestión el propio estatuto de la ciencia en la sociedad, así como la redefinición de la política y la democracia interna de las Casas de Estudios.

---

<sup>52</sup> Ibidem.

Dada esa nueva institucionalidad fue necesario pensar en un nuevo derecho que la cobijara. Y eso ocurrió pocos años después, a partir de la intervención de un joven abogado que si bien no participó de los acontecimientos que dieron lugar a la Reforma Universitaria, bien podría ser considerado un reformista por el abrazo a las ideas de aquéllas proclamas.

La génesis en tanto categoría de análisis jurídico del Derecho Universitario se debe a la pluma de un argentino, Carlos Cossio, quien, a partir de su tesis doctoral<sup>53</sup> y publicada en el año 1927, comenzó a hablar propiamente de “Derecho Universitario”, intentando significar con esa expresión que *“la Reforma Universitaria, como advenimiento histórico, en todo momento ha significado simultáneamente una nueva materia, un nuevo derecho y un nuevo último imperativo para la Universidad”*<sup>54</sup>.

Cossio presenta, entonces -como hemos tenido oportunidad de rastrear<sup>55</sup>- que éste es *“el nuevo derecho universitario (que) ha presidido, en sentido formal, las modificaciones simultáneas y coordinadas que sufrían la materia social universitaria (alumnos y profesores), su forma jurídica y su última finalidad moral. Se explican así tanto el hecho de que las masas de estudiantes, en los primeros años, sólo tuvieran conciencia suficientemente clara de la reforma jurídica por cuanto esto era un objetivo inmediato; como el de que la disciplina cayera en formidable crisis y fuera negada de hecho por la revolución, ya que las autoridades se vieron atacadas personalmente, al ver atacado al régimen jurídico que les había dado potestad”*<sup>56</sup>.

Nótese la clara -y entrañable, por otra parte- perspectiva asumida cuando el propio Cossio advierte que se estaba conformando una nueva institucionalidad. El Derecho Universitario, pues, anida, en una nueva forma de concebir la Universidad que toda la sociedad debía reconocer.

Tuvieron que pasar muchísimos años, y tantas más marchas y contramarchas, para que la propia Constitución Nacional reconociera uno de los rasgos distintivos de esa perspectiva con que se constituyó el Derecho Universitario cual es la autonomía y autarquía<sup>57</sup>.

53 COSSIO, C. (1927). *La Reforma Universitaria o el problema de la Nueva Generación*. Buenos Aires, Argentina: Espasa Calpe.

54 COSSIO, C. “La Reforma Universitaria. Desarrollo histórico de su idea”. *Revista Nosotros*. Año XXIV, n° 248. Buenos Aires. Enero de 1930.

55 CAUDIS, A. (2016). *Hacia una filosofía del Derecho Universitario: deliberativismo y función antropológica en la Universidad Nacional Argentina*. Tesis Doctoral. Inédita.

56 COSSIO, C. *La Reforma Universitaria. Desarrollo histórico de su idea*. Buenos Aires, Argentina: *Revista Nosotros*. Año XXIV, n° 248. Enero de 1930.

57 Al respecto, entre numerosas obras, pueden referenciarse las siguientes: a) GODOY, J. A. (2001). *La autonomía universitaria en jaque. Su necesaria reparación desde una perspectiva constitucional*. Concepción del Uruguay, Entre Ríos: Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos. b) QUIROGA LAVIÉ, H. *La autonomía universitaria*. LL-1987-725. c) QUIROGA LAVIÉ, H. et. al. (2001). *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal Culzoni Editores.

De este modo, a partir de 1994, el marco constitucional de base que rige a las Universidades Nacionales incluye los Artículos 14<sup>58</sup>, 75 inciso 18<sup>59</sup> y 75 inciso 19<sup>60</sup>, estableciéndose expresamente que deben garantizarse “*los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales...*”.

Claro que la garantía constitucional de autonomía y autarquía no conlleva una ‘desconexión’ de las Universidades ni con el Estado ni con sus órganos específicos pero, sin lugar a dudas, ese reconocimiento constitucional ha generado recelos, tensiones y disputas de las más variadas índoles.

Es así que las interpretaciones han sido muy variadas y, paradójicamente, han sido multidireccionales, es decir, no han seguido el trazo de la historia institucional de la universidad argentina sino que de manera explícita han dejado en evidencia las posturas políticas de quienes las han sustentado.

Esto último es muy interesante porque numerosos autores y funcionarios, lejos de descansar en la literalidad de la garantía constitucional -que bien podría implicar una asunción positivista del derecho-, optaron por considerar a éste desde perspectivas antipositivistas o, cuanto menos, invocando métodos de interpretación que acudieran a las convicciones de sus proponentes. Lo increíble es que si se asume una postura antipositivista -y dejando a salvo el realismo jurídico- seguramente las interpretaciones hubieran tenido que ser coincidentes en la traza -y en la convicción de la comunidad- de que el Derecho Universitario es la categoría que da marco jurídico a un tipo de institucionalidad singular, la universitaria, que no puede subsumirse en los cánones clásicos, ni del Derecho Administrativo ni en la clásica organización del Estado.

No es intención de este trabajo presentar dichas interpretaciones ni evidenciar las múltiples contradicciones a que podrían dar lugar las diferentes posturas sino, en todo caso, visibilizar que existe un hiato en la conceptualización, en la enunciación, en la manera de expresar -incluso jurídicamente- el quehacer de la Universidad.

### **Algunos desafíos del Derecho Universitario**

Advirtiendo, entonces, que el Derecho Universitario es la categoría que, por excelencia, debiera dar cuentas -desde el plano jurídico- de la institucionalidad

---

58 El Artículo 14 de nuestra Carta Magna -en la parte pertinente-, establece: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: ... de enseñar y aprender”.

59 El Artículo 75 de la CN, en su inciso 18 -en la parte pertinente-, dispone: “Corresponde al Congreso: ... Proveer a lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria...”

60 El Artículo 75 de la CN, en su inciso 19 -en la parte pertinente-, establece: “Corresponde al Congreso: ... 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...”

universitaria, las diversas interpretaciones parecieran sustentarse en un desacuerdo sobre la propia existencia de aquél.

Hay allí una cuestión que podríamos denominar ontológico. Más allá de su historia, ¿qué es esto que denominamos con este término, tan frecuente para los abogados de Universidades públicas y tan recóndito y oscuro para quienes no habitan esos espacios? Y, al mismo tiempo, ¿qué función cumple esta categoría hoy, en el siglo XXI, en la universidad argentina?, ¿tiene sentido proponer la existencia de esta manera de concebir el derecho o debe quedar subsumida en otro ‘apéndice’ del derecho, tal como el Derecho Administrativo?

Podríamos responder sosteniendo que el Derecho Universitario -en tanto categoría<sup>61</sup>- se torna en imprescindible si se pretende sostener una normatividad que:

- a) se proponga ser legítima, es decir, que se centre en la forma en que esas normas son generadas con participación real de quienes podrían verse involucrados;
- b) que tenga pretensiones de establecer un plus racional a la mera facticidad, o sea, que no sea pura forma jurídica;
- c) que le sean inherentes los propósitos que la institución universitaria se ha dado para sí;
- d) que conlleve a establecer, partir de allí, lazos sociales que procuren colaborar -en un ida y vuelta- en la transformación social; y
- e) que tome en serio la política, la participación y el gobierno de la Universidad.

Podría pensarse, quizás, que estos son problemas que atraviesan al derecho en su conjunto y, en parte, eso es así. Pero, al mismo tiempo, el solo hecho de pensar en la perspectiva universitaria, obliga a tener consideraciones particulares. Por ejemplo: las lógicas de rendiciones de cuentas -necesarias, obligatorias e imprescindibles- podrían tener consideraciones específicas que sean distintas a aquéllas propiciadas por la lógica cuantitativa. Dicho de otro modo: invertir \$1 en educación puede no retornar en \$1 en bienes o servicios. Otro ejemplo: el Derecho Administrativo, tan ‘adaptado’ a nuestra práctica jurídica se erige sobre principios tales como jerarquía, organización, parametrización que, tal vez, no sean necesariamente aplicables, o no de ese modo, a la Universidad.

Vale decir, entonces, que Derecho Universitario es una forma de concebir el derecho que bien puede contribuir a forjar una perspectiva de asumir las prácticas sociales vinculadas a la Universidad que ‘escapan’ a ciertas lógicas que se presen-

61 CAUDIS, A. (2018). *Acerca del Derecho Universitario como categoría de análisis, evaluación y acción en la Universidad y la Educación Superior como Derecho Humano. Algunas implicancias jurídicas y políticas* en: CAUDIS, A. (comp.) (2018). *El Derecho Universitario en perspectiva Iberoamericana. Aportes para la constitución del campo*. Panamá: Universidad de Panamá.

tan a sí mismas como únicas, hegemónicas y que, hay que reconocerlo, muchas veces son más eficaces precisamente en la expresión y promoción de sus ‘valores’ y lealtades.

Ahora bien, si asumimos que esto es así, entonces, surgen otros asuntos que merecen nuestra atención. Entre ellos, cabe someramente mencionar el problema de la ciudadanía y democracia en la conformación normativa.

Si una de las bases del Derecho Universitario es que éste sea legítimo porque fue formulado con la participación real de quienes lo instituyen -o la asunción de que cualquier participante hubiera optado por él- las instancias dialógicas se vuelven imprescindibles.

Nada de esto es sencillo ya que la Universidad -que surge en el medioevo- se enfrenta, hoy día, con numerosas y renovadas corporaciones que tejen ‘reglas de juego’ desde otros ámbitos. La tensión, entonces, entre inclusión y exclusión, entre pluralismo y singularidad, abre las puertas a un sinfín de problemáticas que podrían llegar a conspirar incluso contra la propia institucionalidad que se pretende cobijar. Paradójico, pero cotidiano y palpable.

Por ello, tal vez el más acuciante desafío consiste en volver a nombrar -a re-nombrar- aquéllas cosas que consideramos centrales. Y esto es crucial porque solo a partir de esa enunciación diversa es que todos los otros asuntos adquieren otra perspectiva y, quizás, otra relevancia.

### **A modo de cierre**

Hoy día notamos con asombro que numerosas -y cada vez son más- normas o decisiones se ‘inmiscuyen’ en el ámbito universitario aun sin nombrar a éstas instituciones. ¿Es que ya no existen como tales?, ¿son acaso meros apéndices de un Ministerio o Secretaría?, ¿no tienen éstas acaso rango constitucional?

El problema que enfrentamos, entonces, es muy serio. La problemática de fondo recalca, finalmente, en el necesario análisis institucional de la Universidad y en la inherente performatividad del Derecho Universitario.

Entonces, quizás sea necesario:

- a) Reafirmar el valor de la categoría “Derecho Universitario” como una bisagra entre derecho y política -entendiendo ésta por la concepción que, sobre el derecho, tiene una comunidad dada- que permita a las Universidades referenciarse y no sólo autorreferenciarse pero, al mismo tiempo, que visibilice el curriculum oculto que subyace en ésta milenaria institución.
- b) Ratificar y no renunciar al sentido e importancia que conlleva dotar a cada institución de normas, es decir, de la fuerza de ley que instituye, que sostiene, que constituye y que porta valores.

c) Permitir abrir la ‘agenda’ a nuevos retos y que permitan pensar:

- Distintos saberes que hoy, tal vez, no tienen cabida en la tradicional academia. También dar lugar y oportunidad a otros sujetos, ‘convidar’ ciudadanía a sujetos que hoy, quizás, estén excluidos de nuestros ‘muros’ disciplinares y nuestras ‘comunidades de diálogo’.
- Repensar acerca de la fuga hacia delante en las titulaciones y la lógica tecnocrática asociada.
- Reflexionar sobre la equidad y sobre la imbricación entre igualdad de oportunidades e igualdad real de situaciones, privilegiando al sujeto humano y no los ‘esquemas o sistemas anónimos’ que, muchas veces, son los que confieren, otorgan o, por el contrario, rechazan y cancelan.
- Preguntar –una y otra vez- sobre la inclusión social y la construcción de espacios relacionales diferentes.

Vale decir, insistir con la pregunta acerca del porqué de la existencia de la Universidad hoy día, qué nos diferencia de otros ‘sistemas’, cuáles son los sentidos que entran en disputa y hacen que continúe emergiendo nuestra identidad. En cualquier caso, se trata de asumir y hacernos cargo de lo que esa asunción importa.

d) Pensar nuevamente quiénes y de qué manera realmente deciden en la Universidad, lo que implica, cuanto menos revisar :

- Cómo se decide y se resuelven las situaciones en la Universidad y cuáles son sus limitaciones.
- La cuestión siempre latente, imperecedera y clásica, entre legislación y justicia y dónde la Universidad se posiciona.

En definitiva, se trata de volver a interrogar –y animarnos a la pregunta- y de responder –y favorecer las expresiones- que nos permitan situar dónde se ‘juega’ la auténtica partida y si la Universidad está dispuesta a hacer la ‘apuesta’ que corresponda.

Precisamente por ello, las páginas anteriores discurrieron entre el análisis institucional, el derecho, la filosofía del derecho y la política, dimensiones todas ellas imbricadas, inherentes y correlacionadas.

La propuesta no ha sido solamente animarnos a establecer el estatuto del Derecho Universitario, categoría que cotidianamente invocamos por sus efectuaciones quienes desde el mundo jurídico habitamos las Universidades –por ejemplo, a través de la inveterada invocación a la autonomía- sino aún más allá, a animarnos a pensar las condiciones de posibilidad de la emergencia de este derecho, peculiar, singular y apasionante que no sólo atraviesa algunas instituciones sino, fundamentalmente, a los sujetos que allí nos damos cita.

## Bibliografía

- AGAMBEN, G. (2017). *El sacramento del lenguaje*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.
- AGAMBEN, G. (2013). *Profanaciones*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.
- ARENDT, H. (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid, España: Taurus.
- CASTORIADIS, C. (1993). *La institución imaginaria de la sociedad*. Vol. 1. y 2. Buenos Aires, Argentina: Tusquets.
- CAUDIS, A. (2016). *Hacia una filosofía del Derecho Universitario: deliberativismo y función antropológica en la Universidad Nacional Argentina*. Tesis Doctoral. Inédita.
- CAUDIS, A. (2018). *Acerca del Derecho Universitario como categoría de análisis, evaluación y acción en la Universidad y la Educación Superior como Derecho Humano. Algunas implicancias jurídicas y políticas en:* CAUDIS, A. (comp.) (2018). *El Derecho Universitario en perspectiva Iberoamericana. Aportes para la constitución del campo*. Panamá: Universidad de Panamá.
- COSSIO, C. (1927). *La Reforma Universitaria o el problema de la Nueva Generación*. Buenos Aires, Argentina: Espasa Calpe.
- COSSIO, C. (1930). *La Reforma Universitaria. Desarrollo histórico de su idea*. Buenos Aires, Argentina: Revista Nosotros. Año XXIV, n° 248.
- ENRIQUEZ, E. (2002). *La institución y las organizaciones en la educación y la formación*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- FRIGERIO, G. y DIKER, G (comps.). (2010). *Educar: ese acto político*. Paraná, Argentina: Fundación La Hendija.
- GODOY, J. A. (2001). *La autonomía universitaria en jaque. Su necesaria reparación desde una perspectiva constitucional*". Concepción del Uruguay, Entre Ríos: Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos.
- LEGENDRE, P. (1979). *El amor del censor. Ensayo sobre el orden dogmático*. Barcelona, España: Anagrama.
- LEGENDRE, P. (2008). *El Tajo. Discurso a jóvenes estudiantes sobre la ciencia y la ignorancia*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- QUIROGA LAVIÉ, H. *La autonomía universitaria*. LL-1987-725.
- QUIROGA LAVIÉ, H. et. al. (2001). *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal Culzoni Editores.

## Algunas peculiaridades procesales del recurso directo del artículo 32 de la Ley 24.521 en la jurisdicción de la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca

Yesica C. Guiñazú – Universidad Nacional del Comahue

La reforma constitucional del año 1994 reconoció el carácter de autónomas y autárquicas de las Universidades Nacionales, carácter que fue recogido y delineado por los artículos 29 y 59 de la Ley N° 24.521 dictada por el Congreso en cumplimiento del mandato del art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional.

La Corte Suprema ha analizado extensamente el alcance de la “Autonomía Universitaria”<sup>1</sup>, afirmando que no convierte a estas instituciones en un poder soberano dentro del Estado, sino que su objetivo es independizar y desvincular las Universidades de la injerencia del Poder Ejecutivo Nacional, aunque quedan sujetas a la reglamentación del Poder Legislativo dentro de los límites que le impone la Constitución al Congreso y están sometidas al eventual control del Poder Judicial.

Esta ley –que data del año 1995- en su art. 32 creó un recurso directo, sustrayendo así definitivamente a las decisiones de las autoridades universitarias del control que hasta entonces ejercía sobre las mismas el Poder Ejecutivo Nacional por medio del recurso de Alzada.

Dice el artículo citado: “*Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales, impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la Institución Universitaria*”.

Sin embargo, aun cuando han transcurrido prácticamente veinticinco años desde que el recurso fue instaurado, aun no existe una posición unívoca respecto a la naturaleza del mismo, ni con relación a la tramitación y reglas procesales que corresponde aplicarle.

### **Naturaleza jurídica: acción o recurso**

La doctrina es conteste en caracterizar el remedio del artículo 32 de la Ley 24.521 como una acción y no como un recurso<sup>2</sup> definiéndolo como un *proceso contencioso administrativo especial*<sup>3</sup>, y la única vía posible para impugnar decisiones definitivas de Universidades Nacionales.

Las Cámaras Federales han ido desde considerarlo como una acción contencioso administrativa de jurisdicción plena, con debate y prueba a una vía revisora de

puro derecho. Sin embargo, cualquier discusión al respecto debería considerarse zanjada con el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Núñez Juan Carlos c/ Universidad Nacional de Tucumán s/nulidad de acto administrativo”<sup>4</sup>, donde dijo respecto al artículo 32 de la Ley de Educación Superior que *“la norma instituye una acción, en la que las partes tienen derecho a ofrecer y producir la prueba que consideren pertinente, que posibilita al interesado a obtener la revisión del acto emanado de la autoridad universitaria por parte del tribunal competente, que actúa con plena jurisdicción a fin de ejercer el control judicial suficiente y adecuado que cumpla con la garantía del artículo 18 de la Constitución Nacional. En tales condiciones, la decisión de la cámara de rechazar el recurso intentado por considerarlo como ‘una limitada vía reexaminadora de puro derecho’, aparece desprovista de fundamento en el texto legal, que no prevé dicha exigencia”*, descalificando la sentencia de la Cámara porque *“lo resuelto impide al actor obtener la revisión judicial del acto que considera lesivo de sus intereses, e implica una restricción a su derecho a acceder a la justicia”*.

Es claro entonces que el recurso directo excluye al proceso ordinario cuando se discutan resoluciones definitivas de Universidades Nacionales en ejercicio de una pretensión anulatoria del acto.

La Cámara de Apelaciones de General Roca -jurisdicción a la que están sujetas la Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de Río Negro resalta por la singularidad de su criterio.

Por una parte, conceptúa al recurso directo del art. 32 de la Ley N° 24.521 como un recurso administrativo, no como una acción judicial.

Por otra parte, entiende que a las personas que pretendan ejercer la defensa de sus derechos frente a las Universidades Nacionales sujetas a su jurisdicción, no puede exigírseles la interposición de un reclamo administrativo previo, puesto que al no estar éstas expresamente contempladas en el artículo 30 de la Ley N° 19.549 estarían en principio sustraídas del ámbito subjetivo de aplicación de dicha norma, dado su estatus constitucional de entes autónomos<sup>5</sup>. En base a ello, sostiene que el interesado tiene dos vías posibles a la hora de disputar sus derechos en sede judicial:

- Acudir sin reclamo previo a la demanda judicial de conocimiento ante el Juzgado de primera instancia y someterse al proceso ordinario de conocimiento; o
- Instar el reclamo administrativo, en cuyo caso queda luego ceñido a esta vía y sólo podría discutir la decisión que recaiga por la medio del recurso directo del art. 32 de la Ley 24.521.

En el año 2016 se agregó a este particular criterio un nuevo fundamento: la procedencia de la vía contencioso administrativa ordinaria o del recurso ante la Cámara quedaría determinada por la forma en que se expresaren los hechos y pre-

tensiones en la demanda: “...recordando la regla según la cual la competencia se rige por lo expuesto en la demanda, lo que la actora pretendió no fue ‘recurrir’, sino eliminar del mundo jurídico, mediante una demanda contenciosa promotora de una nulidad de acto administrativo, una decisión de ese carácter dictada por la UNCo. Si algo puede decirse del escrito inicial es que no es un recurso y, por ende, ninguna cuestión por razón de grado podría señalarse para turbar la competencia del juez de primera instancia”<sup>6</sup>.

Esta posición es contraria a la doctrina sentada por la Corte Suprema en los precedentes “Torres, Nicolás c/ Junta Nacional de Granos” y “Mocoroa, Alfredo Daniel c/ Honorable Senado de la Nación”<sup>7</sup>-en cuanto a que un sistema específico para el control judicial de ciertas decisiones administrativas descarta la facultad del afectado de elegir la vía o el órgano judicial en busca de la protección de sus derechos apartándose del camino contemplado en tales disposiciones legales- y el criterio ya mencionado de “Núñez Juan Carlos c/ Universidad Nacional de Tucumán s/nulidad de acto administrativo” -que conceptúa al artículo 32 de la Ley de Educación Superior como acción de plena jurisdicción, en la que las partes tienen derecho a ofrecer y producir prueba, y único medio para atacar las decisiones definitivas de las Universidades Nacionales<sup>8</sup>.

Atadas a esta concepción del recurso directo como “recurso administrativo especial” ceñido –en el entender de la Cámara- al control de legalidad del acto administrativo apelado y de la ausencia de manifiesta arbitrariedad<sup>9</sup>, hay una serie de consecuencias procesales.

### **Lugar de presentación del recurso**

El artículo 32 de la Ley N° 24.521 es claro al establecer que “*sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la Institución Universitaria*”. La interpretación más lógica es que la acción debe interponerse por ante la Mesa de Entradas de la Cámara con competencia para entender en el trámite.

La Cámara Federal de Apelaciones de General Roca, acorde con la naturaleza de “recurso administrativo” que atribuye al recurso directo del artículo 32 de la Ley de Educación Superior, en reiteradas ocasiones ha sostenido que “*la presentación de los recursos debe realizarse ante el órgano administrativo del que emanan*” (“Oberbichler Ruth O.M. de s/ recurso de reposición”, sent. Int. 091/01)<sup>10</sup>, motivo por el cual ante el evento que la presentación del recurso sea efectuada por Mesa de Entradas de la Cámara se procede al envío postal del expediente iniciado al organismo administrativo (Universidad Nacional) con el objeto de que se agreguen estas actuaciones al expediente administrativo y la Universidad se expida respecto a la admisibilidad del recurso.

Entiendo que esta postura (sostenida en forma expresa en recursos directos regulados en otras leyes<sup>11</sup>) puede facilitar al administrado la presentación del recurso y el consiguiente acceso a la jurisdicción, teniendo en cuenta especialmente que la Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de Río Negro tienen una importante dispersión geográfica, que abarca a las provincias de Neuquén y Río Negro en su totalidad, existiendo asentamientos que están a casi 500 kilómetros de la ciudad de General Roca donde funciona la Cámara.

El costo económico y la dificultad de la presentación cuando el administrado está físicamente alejado se ven superados mediante este criterio. Pero esta superación de barreras en el acceso a la justicia eventualmente debería haber sido evaluada y determinada por el legislador, no por el juzgador.

### **Examen de admisibilidad**

Cada vez que remite un recurso directo presentado ante la Cámara a las Universidades, se requiere a éstas el cumplimiento de ciertas pautas que son comunicadas al remitir el expediente: *“a) Examinar si el recurso fue interpuesto dentro del plazo de treinta días desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa (art.25, in fine, de la ley 19.549, aplicable supletoriamente), para lo cual tendrá en cuenta la fecha del cargo de esta alzada ...*

*“b) Verificadas las condiciones de admisibilidad, concederá el recurso en los términos del art.259 del CPCC. La concesión del recurso no suspenderá los efectos del acto (art.12, ley 19.549). Si fuese denegado procederá la queja por presentación directa ante esta alzada, observándose para ello el tiempo y la forma establecidos en los arts.282 y 283 del CPCC.*

*“c) La representación letrada de la universidad deberá constituir domicilio electrónico ...*

*“d) Dentro de los cinco días siguientes a la concesión del recurso la autoridad universitaria remitirá el legajo y los demás antecedentes a esta cámara. Arribadas las actuaciones, se procederá con arreglo a la tramitación ordenada en los arts. 259 y siguientes del CPCC”<sup>12</sup>.*

En mi opinión es errada esta postura de la Cámara. Tanto el análisis de la admisibilidad como la concesión del recurso y el efecto asignado al mismo son actos esencialmente jurisdiccionales, que deben necesariamente ser efectuados por la justicia. Lo requerido por la Cámara es incompatible con el carácter de “parte” que debe asumir necesariamente la Universidad en el proceso el hecho de tomar decisiones respecto a las presentaciones hechas por el administrado<sup>13</sup>.

Es más, la presentación del recurso que fuese hecha ante la administración obliga al interesado a constituir un doble domicilio, uno a los efectos del trámite administrativo y otro en la jurisdicción de la Cámara de Roca.

En caso que la Universidad resolviera de un modo contrario a las expectativas del administrado, surge la duda de cuál es el camino recursivo que debe adoptarse (los recursos previstos en el decreto reglamentario de la Ley 19.549 o el recurso de queja ante la Cámara), o qué opciones posee el administrado en caso de silencio del órgano administrativo ante el requerimiento de la Cámara.

Ello sin perder de vista que resolver sobre cuestiones que están reservadas al Poder Judicial implica una directa afectación del principio de división de poderes inherente al sistema republicano de gobierno consagrado en el art. 1º de la Carta Magna nacional.

### **Medidas cautelares**

Gallegos Fedriani define genéricamente a las medidas cautelares como actos procesales del órgano judicial adoptados en el curso de un proceso –en el caso un recurso directo- o previamente a él, a pedido de un interesado, para asegurar bienes o pruebas y mantener situaciones de hecho, como un anticipo de la garantía judicial de la defensa de la persona y de los bienes y para no tornar ilusorias las sentencias de los jueces<sup>14</sup>.

Las medidas cautelares son una herramienta fundamental que protege el cumplimiento de la tutela judicial efectiva, pues toda cautelar trata en su esencia que tanto el procedimiento como las sentencias sean efectivamente cumplidas<sup>15</sup>.

Como en cualquier acción judicial, las medidas serán procedentes en tanto y en cuanto se verifiquen los requisitos de admisibilidad propios de éstas: verosimilitud del derecho y peligro en la demora<sup>16</sup>, a los que cabe agregar las exigencias especiales de la Ley 26.854 de Medidas Cautelares contra el Estado: que sea dictada por Juez competente, que su objeto no sea coincidente con el objeto de la demanda principal, la producción del informe previo y (cuando lo pedido sea la suspensión de los efectos de un acto administrativo) la constatación de que la medida no afecte el interés público.

Si bien la doctrina ha criticado las exigencias añadidas por la Ley 26.854, la propia ley proporciona una válvula de escape en el artículo 2 inc. 2º (al que remite constantemente), cuando “se trate de sectores socialmente vulnerables acreditados en el proceso, se encuentre comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria. También tendrá eficacia cuando se trate de un derecho de naturaleza ambiental”.

Merece mención que en “*Díaz Juan Antonio c/ Universidad Nacional del Comahue*”<sup>17</sup>, la Cámara Federal de General Roca rechazó una cautelar en la misma resolución interlocutoria en que envió el expediente a la Universidad para el “control de admisibilidad” con fundamento en que –por lo tanto- aun no se había abierto su competencia, considerando asimismo que el actor no había pedido previamente

la suspensión de los efectos del acto lesivo ante la autoridad administrativa, lo que a su vez impedía su concesión como cautelar autónoma en modo subsidiario.

Creo que es criticable la decisión asumida por la Cámara en el caso, puesto que con este fundamento colocó directamente en situación de indefensión al actor, máxime cuando la decisión respecto a la admisibilidad de la acción recaería (por orden e intervención previa de la propia Cámara) en quien debía asumir el carácter de demandada al habilitarse la instancia, lo que es un contrasentido.

### **Archivo del expediente**

Finalmente, casi como un dato de color, una vez finalizada la Litis la Cámara remite los legajos judiciales a las Universidades para su archivo, por considerarlos una prolongación de los expedientes administrativos.

### **Conclusiones**

La única conclusión que puede adelantarse es que el futuro que puede tener una acción iniciada en la jurisdicción que corresponde a la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca es indeterminado, puesto que no existen reglas procesales claras para acceder a la instancia judicial, ni tampoco un criterio judicial local invariable y unívoco al cual adecuar las demandas que se inicien contra las Universidades Nacionales del Comahue y de Río Negro.

Las cuestiones abordadas dan cuenta del criterio propio que ha elaborado esta Cámara Federal, el cual se aparta de las construcciones de otras jurisdicciones y de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación. La falta de precisiones en la redacción del artículo deja librada a la interpretación por los Jueces –como se ha visto- una multiplicidad de cuestiones, que si bien poseen una lógica razonada dentro de cada jurisdicción, impiden formular una regla general rectora del recurso válida para todo el país, transformando a la defensa de los derechos frente a las Universidades en una auténtica carrera de obstáculos.

Casi podría afirmarse que existen tantas variaciones y requisitos exigibles para acceder a la revisión de las decisiones universitarias como Universidades y Cámaras en el país, abanico que se despliega según el ejercicio que haya hecho cada Casa de Estudios de la autonomía que posee, y del modo en que los Jueces de la Jurisdicción integren los conceptos jurídicos indeterminados de tutela judicial efectiva y control judicial suficiente.

En el esquema actual, es mi parecer que dada la conceptualización de acción de plena jurisdicción que ha hecho la Corte en “Nuñez”, así como el carácter exclusivo y excluyente atribuido al régimen especial del art. 32 de la Ley de Educación Superior, la tutela judicial efectiva se ve garantizada de modo más satisfactorio con la presentación de la demanda ante la Cámara Federal y el consiguiente traslado a la Universidad, para que acompañe las actuaciones administrativas que ori-

ginan el recurso y conteste en el mismo acto la demanda (con la posibilidad de admisión y tratamiento en el recurso de las pretensiones conexas que se deriven de la pretensión anulatoria principal), permitiéndose la más amplia actividad probatoria, receptando en lo aplicable las normas del proceso ordinario para la prueba y aceptando la presentación de alegatos. No obstante lo cual, creo firmemente que este esquema- más allá del esfuerzo que se haga para interpretarlo a la luz de las normas constitucionales y los tratados de derechos humanos-, falla al compararlo con los estándares de la tutela judicial efectiva, al carecer de reglas unívocas que brinden certeza al administrado a la hora de hacer valer sus derechos y pretensiones, evitando depender de criterios y posturas locales.

En ello merece una mención especial el desarrollo de los criterios con relación al recurso directo del art. 32 de la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca, puesto que en pos de aclarar a los actores las opciones procesales con que cuentan para acceder a la justicia, en ocasiones ha terminado denegándola, complicando innecesariamente un camino procesal de por sí oscuro. Es criticable que delegue en una de las partes del proceso -las universidades- el estudio de los requisitos de admisibilidad y la decisión sobre la concesión del recurso, lo que afecta el derecho de defensa en juicio e igualdad de las partes, y contraría expresamente el principio de igualdad y no discriminación que debe regir como pauta hermenéutica.

Y si bien la Cámara ha procurado ampliar el acceso a la justicia mediante sus posturas respecto a las vías y modos mediante los cuales puede impugnarse un acto definitivo de las Universidades Nacionales, ello ha sido a costa del apartamiento de la doctrina de la Corte Suprema en la materia (sin ofrecer fundamento para ello) y de la desnaturalización por vía interpretativa de la expresa norma legal que establece un régimen especial para ir contra dichas resoluciones. Podría buscarse un justificativo en el derecho del particular a invocar la norma nacional o internacional más favorable o menos restrictiva respecto a su situación jurídica (derivado de los principios convencionales analizados oportunamente), pero las resoluciones mediante las cuales se ha expresado la Cámara se sustentan en criterios procesalistas, que no analizan lo decidido a la luz de los estándares contenidos en los tratados internacionales ni en la jurisprudencia de cortes internacionales, por lo que la aplicación de este recurso directo por parte de la Cámara Federal local falla al contrastarlo con los principios de tutela judicial efectiva y control judicial suficiente.

Actualmente, la práctica en torno al artículo 32 de la Ley de Educación Superior ha alcanzado una madurez que permite puntualizar al legislador las críticas y fallas del sistema que oportunamente instituyó, y que precisa una modificación y la definición clara de las reglas procesales aplicables.

Resultaría superador que el legislador (recogiendo el criterio de la Cámara de Apelaciones local en "Aleandri") fuera un paso más allá y diera al ciudadano la elección de acudir a la reclamación administrativa previa para atacar actos de las Universidades Nacionales.

La protección de las garantías y derechos que consagran la Constitución Nacional y los Pactos de Derechos Humanos a ella incorporados trascienden las funciones del Estado, y son una responsabilidad que alcanza a todos los ciudadanos. Es imprescindible, entonces, que el proceso judicial se transforme en un instrumento eficaz para mitigar las desigualdades jurídicas entre los contendientes, y no en un obstáculo insalvable que vulnere las garantías y derechos que debería custodiar.

### Notas

1 Fallos 319:3148; 322:842; 322:919; 326:1355; 331:1133; entre otros.

2 En tal sentido, Gallegos Fedriani aclara que “Si bien la noción de *recurso* dentro de nuestro derecho administrativo no es unívoca, en el caso de los denominados recursos directos la cuestión se vuelve más compleja. En efecto, si se entiende que los “recursos” sólo pueden ser interpuestos y resueltos dentro de una misma sede (administrativa o judicial) nunca podría denominarse recurso a la pretensión que tiende a impugnar el acto emanado de una sede (la administrativa) y que será resuelto por otra (la judicial)”. Gallegos Fedriani Pablo, “*Recursos Directos (Aspectos Sustanciales y Procesales)*”, Ediciones RAP, Colección Thesis 2008, Buenos Aires, pág. 147.

3 Así lo han conceptualizado Pablo Gallegos Fedriani, Valeria E. Zayat, Tomás Hutchinson, Miguel Danielián y Augusto González Navarro entre otros.

4 CSJN, “Núñez Juan Carlos c/ Universidad Nacional de Tucumán s/nulidad de acto administrativo”, 09 de septiembre de 2014.

5 CFGR, “Aleandri, Virginia Mercedes y otros c/ Universidad Nacional del Comahue s/ contencioso administrativo”, 20 de mayo de 2014; CFGR, “Santoro, Mónica Fabiana y otros c/ Universidad Nacional del Comahue s/ contencioso administrativo”, 5 de junio de 2014; CFGR, “Castro, Diego Luis y otros c/ Universidad Nacional del Comahue s/ contencioso administrativo - varios”, 16 de octubre de 2014; CFGR, “Luciague, Miguel Angel y otros c/ Universidad Nacional del Comahue s/ contencioso administrativo -varios”, 16 de octubre de 2014; CFGR, “Narbona, Luis Alberto y otros c/ Universidad Nacional del Comahue s/contencioso administrativo - varios”, 16 de octubre de 2014; CFGR, “Berry, Silvia Alejandra y otros c/ Universidad Nacional del Comahue (UNCo) s/ contencioso administrativo - varios”, 17 de octubre de 2014. Dicha postura fue reiterada por la Cámara en “Santarelli Enzo Stefano c/ Universidad Nacional del Comahue – Facultad de Derecho y Ciencias Sociales s/ amparo Ley 16.986”, 08 de julio de 2015 –si bien obiter dictum-, donde contrastó las “dos vías ordinarias” existentes para instar la revisión judicial de las decisiones de las Universidades Nacionales con la decisión del actor de ejercitar una tercera vía excepcional –acción de amparo- y en “Ginestet, Constanza y otros c/ Universidad Nacional del Comahue –Centro Universitario Regional Zona Atlántica- CURZA s/ amparo ley 16.986”, 02 de febrero de 2016.

6 CFGR, “Nicolato, María Rosa y otros c/ Universidad Nacional del Comahue s/ contencioso administrativo”, 07 de marzo de 2016; CFGR, “Rivera, Nora Novelia y otro c/ Universidad Nacional del Comahue s/ contencioso administrativo”, 11 de marzo de 2016; CFGR, “Trpin, María c/ Universidad Nacional del Comahue s/contencioso administrativo - varios”, 12 de febrero de 2016. Entre otros.

7 CSJN, “Torres, Nicolás c/ Junta Nacional de Granos”, 28 de septiembre de 1976, Fallos 295:994; CSJN, “Mocoroa, Alfredo Daniel c/ Honorable Senado de la Nación”, 12 de abril de 1994, Fallos 317:387.

8 A pesar que dicha postura ha sido recurrida por la Universidad Nacional del Comahue, aun no se cuenta con una resolución respecto a esta cuestión.

9 CFGR “RODRIGUEZ, Susana Nieves c/ Universidad Nacional del Comahue s/ Recurso art.32 de la Ley de Educación Superior N° 24.521”, 5 de junio de 2012.

10 CFGR “RODRIGUEZ, Susana Nieves c/ UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE s/ Recurso art.32 de la Ley de Educación Superior N° 24.521” providencia de fecha 28 de diciembre de 2010; “GINOBILI, Jorge Nicolás c/ UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE s/ Recurso Directo Ley de Educación Superior Ley 24.521” providencia del 25 de septiembre de 2013; “BENITEZ Diego Augusto c/ UNIVERSIDAD NACIONAL de RIO NEGRO s/ Recurso Directo Ley de Educación Superior Ley 24.521”, providencia del 30 de septiembre de 2013, Entre otros.

El caso “Oberbichler” citado se generó por un recurso directo que contiene la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración N°22439 en su art. 54, cuya parte pertinente establece: *“La resolución...será apelable ante las respectivas cámaras federales. El recurso deberá interponerse con expresión de agravios dentro de los diez días hábiles de notificarse la resolución administrativa”*.

La Cámara Federal analizó el significado que a su entender debe darse a la alocución “ante las Cámaras Federales” del modo siguiente:

*“El análisis efectuado sobre la letra de la ley condujo al recurrente a aseverar que el recurso de apelación debía ser presentado “ante” esta Cámara y no “ante” el órgano administrativo, valiéndose del estricto significado del valor proposicional del vocablo “en presencia de”, “delante de” (Diccionario de la Lengua Española, 1984).*

*Que podría coincidirse con la propuesta del presentante sólo si el examen sobre el sentido del precepto arriba transcrito se limitase a lo literal, perspectiva desde la cual tiene que reconocerse rigor gramatical a la conclusión precedente. Sin embargo, tal apreciación respecto de la inteligencia de la ley resulta por completo extraña al quehacer judicial, pues la generalidad de las normas que establecen procedimientos recursivos emplean fórmulas que contienen la locución a que se ha aludido pero -como es comúnmente aceptado- no con la finalidad de indicar el lugar u oficina en donde debe presentarse el escrito de apelación, sino con el objeto de efectuar la atribución de competencia para la resolución del recurso.*

*Tan así resulta que la consulta bibliográfica no revela mayores precisiones sobre el lugar de interposición del recurso cuando se estudian los recaudos objetivos de admisibilidad formal, a excepción a la referencia de la herencia española recibida por la generalidad de la legislación procesal argentina que, en este sentido, ha adoptado el modelo del doble examen, poniendo el primero de ellos a cargo del órgano del que emanó la decisión materia de recurso (Azpelicueta – Tessone “La Alzada, Poderes y Deberes”, Librería Editorial Platense, 1993) para lo cual, como es obvio, se requiere que el remedio sea articulado ante quien emitió la decisión cuestionada.*

*Ya J. Ramiro Podetti señalaba que todos los ordenamientos procesales locales habían adoptado ese sistema (“Derecho Procesal Civil y Comercial – Tratado de los Recursos, p. 130) asunto éste sobre el que no se presentan discordancias ni aún en la doctrina más reciente (Palacio – Alvarado Velloso. “Código...” T. VI, 145). Ello permite sostener que una correcta postulación recursiva requiere, no sólo en el orden federal sino en los restantes tribunales provinciales, acudir ante el mismo magistrado que pronunció el acto atacado.*

*Que sentado, como ha sido, que la presentación que origina el legajo debió ser formalizada -pese a la aseveración contraria vertida en la reposición- ante el órgano administrativo, toca examinar si corresponde, en el caso, adoptar una decisión que, más allá del yerro sobre el lugar a donde debía acudir el administrado, no frustre el derecho a obtener la revisión judicial del acto que le impuso sanción.*

*Va de suyo que a ese resultado sólo podría arribarse si se estimase que, en el caso, medió un error insalvable para quien formuló la presentación, de modo tal que el estado de indefensión en que se ha colocado no pueda serle imputado.*

*Que, en este orden de ideas, se aprecia que, más allá de que la regla general en materia de legislación administrativa -cuando se instituyen recursos judiciales- es que el remedio debe articularse, fundadamente, ante el mismo órgano de la administración, es dable observar que en ese caso, a diferencia de otras leyes -por caso, la 11.683, art. 78- no está expresamente señalado en el texto que tal actividad así tiene que cumplirse, lo que pudo generar una razonable incertidumbre acerca del lugar en donde esa actividad debía ser realizada por el sancionado, duda ésta que no puede, sino, resolverse en favor del derecho a la revisión judicial de lo obrado, pues en caso contrario podría verse afectado el derecho de defensa en materia que, por su naturaleza contravencional, ha sido asimilado en cuanto a sus principios y garantías, a aquellos que rigen en materia penal” (CFGR, “Oberbichler Ruth O.M. de s/ recurso de reposición”, 20 de abril de 2001).*

11 Al solo efecto de ejemplificar, art. 42 de la Ley 21.526; art. 9° del Decreto 21.844; art. 78 de la Ley 11.683.

12 CFGR “*ORLANDO Patricio Martín c/ UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE s/ Recurso Directo Ley de Educación Superior Ley 24.521*”, providencia del 25 de marzo de 2014 y “*VAINSTEIN Angel Abraham c/ UNIVERSIDAD NACIONAL de RIO NEGRO s/ Recurso Directo Ley de Educación Superior Ley 24.521*”, providencia del 25 de noviembre de 2013. Entre otros, siendo el más reciente “*Marzialetti, Rina y otros c/ Universidad Nacional de Río Negro s/ recurso directo ley de educación superior ley 24.521*”, 25 de octubre de 2019.

13 No puede perderse de vista que entre el 20 de noviembre de 2013 y el 25 de febrero de 2015 estas instrucciones estaban establecidas en la Acordada de la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca N° 8/2013, cuya aprobación fue desestimada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación “por considerar que la cámara no tiene facultades para reglamentar un recurso establecido por ley; no es procedente que delegue en una de las partes del proceso -las universi-

dades- el estudio de los requisitos de admisibilidad y la decisión sobre la concesión del recurso, lo que afecta el derecho de defensa en juicio e igualdad de las partes”.

14 GALLEGOS FEDRIANI Pablo, “*Recursos Directos (Aspectos Sustanciales y Procesales)*”, Ediciones RAP, Colección Thesis 2008, Buenos Aires, pág. 240.

15 MARANIELLO Patricio, “*Tutela judicial efectiva a la luz de la Ley 26.854*”, Revista RAP n°439, pág. 35.

16 ZAYAT Valeria E., “*Capítulo XLIV – Los recursos directos*” en TAWIL Guido (Director), “*Derecho Procesal Administrativo*”, Ed. Abeledo Perrot 2011, Buenos Aires, pág. 806.

Respecto a cómo deben apreciarse tales recaudos, es ilustrativo el fallo de la CNACAF, Sala III, “*L. R. S. vs. Universidad de Buenos Aires (UBA) y otro s. Educación superior - art. 32, Ley 24521*”, del 18 de febrero de 2015, RC J 3294/15: “...la procedencia de medidas como la solicitada en autos queda subordinada a la verificación de dos extremos insoslayables, a saber: la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable en la demora; ambos previstos en el art. 230 del Código Procesal.

“Dichos requisitos se encuentran de tal modo relacionados que a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigentes en la apreciación del peligro en la demora y -viceversa- cuando existe el riesgo de un daño extremo irreparable el rigor en la ponderación del primero se puede atenuar (esta Sala: “*Unión de Usuarios y Consumidores - Inc Med c/ EN - SCI - Resol 175/07 - SCT - Resol 9/04 y otro s/ proceso de conocimiento*”, del 18/2/08; “*Marchevsky Rubén Alberto c/ UBA - FTD CCED - RS 1799 - 1800 - 3201 – Concurso 364736/08 y otros s/ medida cautelar autónoma*”, del 18/12/08; “*RIASA S.A. c/ EN - ST - Resol 476/08 (Expte S01:1171/00 CNRT) s/ proceso de conocimiento*”, del 12/3/09; “*INTERCARGO SAC - Inc Med (23-II-10) c/ Márquez Luis Esteban s/ proceso de conocimiento*”, del 15/7/10; entre otros).

“No obstante ello, la viabilidad de la medida exige la presencia de ambos recaudos y, sin perjuicio de la apreciación en torno al modo e intensidad en que pueden presentarse en cada supuesto en particular, la ausencia de uno de ellos impide el dictado de la cautelar (esta Sala: “*Unión de Usuarios y Consumidores – Inc Med c/ EN - SCI - Resol 175/07 - SCT - Resol 9/04 s/ proceso de conocimiento*”, del 18/2/08; “*Petrate Arguello Luis Alberto c/ EN - JGM - SSN s/ empleo público*”, del 22/9/10; “*Refosco José - Inc Med (28-V-10) c/ EN - M° Justicia RENAR - Resol 1992/09 s/ proceso de conocimiento*”, del 22/2/11; entre otros).-

“Cuando la medida cautelar se intenta frente a la Administración Pública es necesario que se acredite, prima facie, y sin que esto suponga un prejuzgamiento de la solución de fondo, la arbitrariedad del acto recurrido, dado el rigor con que debe apreciarse la concurrencia de los supuestos que la tornan admisible. Y esto es así ya que, a partir de la presunción de legitimidad que goza el acto administrativo, es requisito fundamental para admitir la pertinencia de medidas cautelares en su contra la comprobación de su manifiesta ilegalidad o arbitrariedad, porque sólo concurriendo dicha circunstancia resulta susceptible de ser enervada la citada presunción (Fallos: 205:365; 210:48; esta Sala: “*Postal Group SRL - Inc Med c/ CNC - Resol 1626/05 (Expte. 8722/04) s/ proceso de conocimiento*”, del 14/9/06; “*Droguería Jumper S.A. c/ EN - M° Salud - Resol 17/06 s/ proceso de conocimiento*”, del 8/9/08; “*Bimeda S.A. y otros c/ EBN - M° Salud - ANMAT - Disp 3144/09 s/ medida cautelar (autónoma)*”, del 16/2/10; entre otros).

“Ello así, teniendo en consideración que las medidas cautelares tienden a impedir que, durante el lapso que inevitablemente transcurre entre la iniciación del proceso y el pronunciamiento de la decisión final, sobrevenga cualquier circunstancia que imposibilite o dificulte la ejecución forzada o torne inoperantes sus efectos (confr. esta Sala, “*Núñez Daniel Arnaldo c/ EN - M° Salud y A- Resol 17/06 (Expte. 13360/03-2) s/ amparo Ley 16986*, del 21/9/07; Sala IV, “*Aranda Giusani, David Horacio c/ Comité Federal de Radiodifusión s/ proceso de conocimiento*”, del 19/6/98; Sala II, “*Petroquímica Cuyo SAC -inc. med- c/ PEN - Ley 25561, dtos. 1570/01-214/02 s/ amparo Ley 16986*”, del 12/11/12; entre otros) y toda vez que –cabe insistir- la compulsión liminar del primer dictamen del jurado deja entrever una posible vulneración -en cuanto al modo en que ha sido asignada la puntuación correspondiente a cada uno de los aspirantes- de la reglamentación que rige en el concurso de autos, se concluye que -en la especie- se debe acceder a la cautelar requerida por el actor”.

17 CFGR “*DIAZ Juan Antonio c/ Universidad Nacional del Comahue s/ Recurso Directo Ley de Educación Superior Ley 24.521*”, 9 de diciembre de 2013. Reiterado en “*Reyes, Claudia Liliana y otros c/Universidad Nacional del Comahue s/ recurso directo - leyde educación superior ley 24.521*”, 8 de mayo de 2017 y en “*Marzialetti, Rina y otros c/ Universidad Nacional de Río Negro s/ recurso directo ley de educación superior ley 24.521*”, 25 de octubre de 2019.

## Tengo un Caso.....y ahora ¿quien podrá ayudarme?

**Abogado Eduardo Marcos Bisñuk, Asesor Jurídico  
de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAus)**

**!!!Urgente una mano!!!!:** La Universidad Nacional del Chaco Austral es una joven institución de la cual soy asesor jurídico prácticamente desde su creación.

Es así que no podía estar ausente en estas publicaciones, ya que la Red de Asesores Jurídicos fue y es parte de mi nutriente jurídico específico relacionado al quehacer universitario y a cada decisión que se debe tomar en el diario vivir académico, administrativo, disciplinario, institucional, en fin al construir cada día un mejor desempeño de toda la comunidad universitaria.

Nuestra Universidad fue creada en el año 2007 por ley 26335, con su sede principal en la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, de la provincia del Chaco, siendo una de las pocas universidades que tiene su sede principal en una ciudad “del interior del interior”, es decir que no sea capital de estado provincial.

Esta circunstancia histórica social, ha sido un hito fundamental en el desarrollo de las economías locales y regionales de nuestro querido Chaco, constituyéndose en una herramienta fundamental para el crecimiento poblacional estable y transitorio de la ciudad sede, como así también en el desarrollo económico que significó la posibilidad de que los alumnos no tenga que radicarse en la capital (Resistencia) o en otras provincias para poder cumplir sus sueños de progreso intelectual y académico.

Asimismo es de hacer notar que la puesta en funcionamiento del Juzgado Federal de Primera Instancia de la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, comenzó sin infraestructura adecuada en el año 2008, teniendo la particularidad de que la Universidad Nacional del Chaco Austral, facilitó unas pocas oficinas que sirvieron de despacho de la entonces Jueza Federal Dra Zunilda Niremperger, y otras pocas dependencias, para el cumplimiento de sus iniciales tareas.

Esto lo destaco porque el acontecimiento de instalación de una Universidad Nacional y de un Juzgado Federal, prácticamente en un período de tiempo contemporáneo, habría de determinar que ambas Instituciones comenzaran en el crecimiento del conocimiento y valoración del Derecho Universitario.

Al comienzo no existían conflictos que hicieran que la asesoría jurídica tuviera mucha participación judicial, pero porsupuesto hemos ido creciendo y todo crecimiento Institucional, trae aparejado conflictos, interpretaciones jurídicas de las relaciones interpersonales, docentes, no docentes, contrataciones, licitaciones,

convenios colectivos, un sin número de situaciones que al no poder resolverse en la propia Universidad, pasaron al plano judicial.

Algunas veces (a lo mejor más de las que hubiera deseado como asesor jurídico), por parte de los administrados, tratando de utilizar la jurisdicción judicial para conseguir satisfacer sus propios intereses a costa del desconocimiento sobre las normativas universitarias.

Por esta falta de conocimiento del Derecho Universitario de parte de los funcionarios judiciales es que como Asesor Jurídico de la Universidad, en cada escrito o contestación de demanda, o informes circunstanciado o presentación o audiencia que se efectuara, tenía que insistir con argumentos fácticos y jurídicos para poder explicar (y digo explicar y no que entendieran), todo lo referente a nuestra autonomía y autarquía con status constitucional, teniendo que hacer una suerte de introducción o exordio respecto de lo que significa la legislación y reglamentación universitaria,, para recién poder ejercer el derecho de defensa que correspondiera efectuar.

Es así que fue y es aún una tarea ardua como asesor jurídico de la Universidad Nacional del Chaco Austral, lograr que el Poder Judicial (que crecía y crece junto a nosotros), pudiera y pueda entender lo que siempre hemos defendido como Universidad -nuestro derecho constitucional de autónomos y autarquicos-

También en cada acto administrativo de nuestra nobel institución era necesario instalar el concepto constitucional indicado en el párrafo precedente, y trabajar en la elaboración de la normativa que regiría el marco legal regulatorio de nuestra universidad.

Esta lucha de llevar conocimiento respecto de esta disciplina del Derecho Universitario, no hubiera sido posible sin la existencia de esta Red de Asesores Jurídicos.

Red a la cual debo gran parte de mi adoctrinamiento y crecimiento en el saber jurídico de las Universidades, por lo que cada aporte que efectúan los miembros son base de postulados en las defensas argumentales que a diario me toca realizar en mi función de asesor jurídico y por eso cuando surge algo que escapa a mi entender y saber exclamo: ¡¡¡urgente una mano!!!!

### **Batalla Perdida**

En estos últimos años, desde la vigencia del Convenio Colectivo para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales- Homologado por el Decreto 1246/2015, la exclamación con la que iniciara la presentación se ha materializado en forma cotidiana en nuestra universidad ya que hoy contamos con la presencia de dos entidades sindicales: ADUNCAUS (Asociación de Docentes de la Universidad Nacional del Chaco Austral)-que es gremio base de FEDUN- y SIDIUN-

CAUS (Sindicato de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional del Chaco Austral)-gremio base de CONADU- y una en camino como gremio base de la CONADU HISTORICA-.

El criterio que han adoptado las representaciones sindicales es que el CCD, debe ser aplicado como de jerarquía normativa superior y aún en toda interpretación que colisione con sus postulados; tanto de las reglamentaciones internas (vg. Reglamento de Carrera Docente y otros) como Estatuto Universitario.

Esto si bien ya quedó demostrado al no incluirse las reservas que otrora se formulara al proyecto, hoy nos toca padecer del dogma que expresa el artículo 72 del C.C.D. “..... se aplicará la norma más favorable al docente”

Si bien nuestra Universidad no tuvo que “adaptar” o “modificar” su Estatuto, si ha sido motivo de análisis algunos puntos en su reglamentación interna, así como su “readecuación normativa”.

Sin entrar al análisis del fallo “Rodriguez Silvia Carlota c/Universidad Nacional del Nordeste” Expte. 5454/2018- Camara Federal de Corrientes- donde plasma concretamente la aplicación del CCD por sobre el Estatuto Universitario por considerar que fueron vulnerados los derechos de la actora, refiriéndose concretamente a la aplicación del Artículo 12 -Permanencia- del CCD. ; en nuestra universidad se dio un precedente en el año 2017 respecto de una evaluación negativa ocurrida posteriormente a la vigencia del CCD.

En esa oportunidad, en virtud de la convocatoria a evaluación de docentes auxiliares por concurso, y efectuada la evaluación, el Jurado evaluador se expidió por la negativa por lo que los docentes auxiliares evaluados, quedaban encuadrados dentro de lo que expresa el artículo 89 inc. 2) del Reglamento de Carrera Docente, sic.: “Si el dictamen de la evaluación es negativo, perderá su condición de docente por concurso, cesará en sus funciones y corresponderá llamar a concurso en forma inmediata”.

Ante esta situación y un recurso interpuesto por las partes involucradas, y teniendo en cuenta la existencia de una colisión normativa por lo indicado en el artículo 12 del CCD último párrafo....”En caso de obtener como mínimo dos evaluaciones negativas.....” y lo expresado en el Reglamento de Carrera Docente de la UNCAus, -art. 89 inc. 2) Si el dictamen de la evaluación es negativo, perderá su condición de docente por concurso, cesará en sus funciones y corresponderá llamar a concurso en forma inmediata, es que me expedí por la aplicación del CCD, concretamente que se debían tener dos evaluaciones negativas para que el cargo sea llamado a concurso, entendiendo que la evaluación individual se debe realizar teniendo en cuenta el período de cuatro años.

Esto es un ejemplo de las muchas situaciones que debemos contemplar por la aplicación del CCD y su avance inexorable y determinante por escalar en la pi-

rámide legislativa que de a poco va ganando la batalla respecto a la autonomía y autoregulación de nuestras universidades que como asesores jurídicos seguiremos defendiendo con sobrados argumentos más aún si tenemos vigente a nuestra querida Red de Asesores Jurdícos para que -Urgente nos extiendan esa mano-

## La prescripción de la sanción disciplinaria en los regímenes de empleo de las universidades nacionales

**Mag. Abog. José Luis Miolano** (Universidad Nacional de San Juan)

**Abog. Claudio Fabián Tracchia** (Universidad Nacional de San Juan)

*“Una cosa no es justa por el hecho de ser ley. Debe ser ley porque es justa”.*

Montesquieu

### Introito

Las relaciones de empleo en el ámbito de las universidades nacionales se encuentran reglamentadas por dos órdenes normativos. Los docentes de nivel universitario de pregrado y grado de las universidades nacionales, bajo las prescripciones del Decreto Nacional N° 1246/2015 (B.O. 01/07/2015), Convenio Colectivo de Trabajo de docentes de instituciones universitarias nacionales, abarcando también a quienes desempeñan tareas en los institutos preuniversitarios<sup>1</sup>, y los trabajadores no docentes tutelados bajo las disposiciones del Decreto Nacional N° 366/2006 (B.O. 05/04/2006), Convenio Colectivo de Trabajo para el sector no docente de las instituciones universitarias nacionales.

Ambos acuerdos colectivos contienen su apartado referido al régimen disciplinario. El decreto 1246/2015, en su Art. 32 clasifica las sanciones posibles ante los incumplimientos, la modalidad de sujeción, los plazos de prescripción para la aplicación, legisla sobre el procedimiento, remitiendo supletoriamente a los capítulos séptimo y octavo de la Ley N° 25.164 y su decreto reglamentario. El Decreto 366/2006, lo sistematiza en el título 10, Arts. 140 a 148, prescribiendo sobre los tipos de sanciones y sus causales, configuración su aplicación, tipo de procedimiento y períodos de prescripción de la acción. Ninguno de los regímenes colectivos, prevé sobre la prescripción de la sanción disciplinaria.

### Derecho Disciplinario. Naturaleza Jurídica

Con el objetivo de determinar el objeto de este trabajo, debemos tener presente que las sanciones administrativas desde la potestad empleadora disciplinaria, se diferencian del derecho administrativo sancionador, por el cual el Estado puede aplicar puniciones persiguiendo castigar conductas prohibidas o desobediencia ante comportamientos debidos, a los fines de disuadir eventuales incumplimientos. En este ámbito aplica tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador<sup>2</sup>. En esta esfera de actuación estatal, son de impronta legal la sujeción a los

<sup>1</sup> Conforme Anexo I del Decreto N° 1246/2015.

<sup>2</sup> BALBIN, Carlos, *Tratado de derecho administrativo*, T II, 2° ed., La Ley, CABA, 2015, pág. 471.

postulados penales, como ley vigente, ley más benigna, irretroactividad, tipicidad, principio de inocencia, culpabilidad y “*non bis in ídem*”.

En apología de la aplicación de los principios propios del derecho administrativo, con propias particularidades y en especial de la atribución potestativa disciplinaria, al entorno y realidad que acaece en las universidades nacionales, debe dejarse en claro que es ineludible, atento a la naturaleza de entes estatales nacionales descentralizados de carácter autónomo<sup>3</sup> del empleador y con la remisión expresa a régimen de empleo público, tal Art. 32 del Decreto N° 1246/2015 y por analogía en el caso del Decreto N° 366/2006.

Aclarado ello, cabe principiar en que no existe criterio uniforme sobre la naturaleza jurídica del derecho disciplinario administrativo, como potestad empleadora, con el objetivo de que se cumpla el contrato de empleo público, exigiendo conductas debidas a sus agentes, en relación de subordinación, en el marco de obtener una buena organización de la función estadual.

Aún en este ámbito acotado de intervención potestativa estatal, una parte de la doctrina y la jurisprudencia<sup>4</sup>, adscriben a la aplicación de los principios cardinales del derecho penal, bajo la concepción de que ambos quedan inferidos dentro de la atribución punitiva del Estado, aunque esa conciliación, debe hacerse con modulaciones, matices o en transpolación, sosteniéndose las notas propias del derecho disciplinario administrativo. García Pulles cita al respecto, doctrina española que postula que debe privilegiarse la “matización” en la aplicación de los principios del derecho penal al derecho sancionador administrativo, como Alejandro Nieto, o privilegiando una “transpolación”, por Tomás Ramón Fernández<sup>5</sup>.

En tal concepción, la potestad empleadora sancionatoria bajo los axiomas del derecho penal comprende; el principio de legalidad, conformado no solo por la expresa tipificación legal de la conducta, sino que también puede sólo caracterizar un núcleo de conducta debida; ante posible duplicidad de procesos, es de aplicación la máxima “*non bis in ídem*”, que se patentiza en una única apreciación de los hechos; en tanto sobre aplicación de la ley penal más benigna, si bien se admite, Apesteguía se ubicó en contraria posición. En lo normativo, el Decreto Nacional N° 467/1999 (B.O. 13/05/1999) incorporó el principio “*in dubio pro reo*”, además de plantear el cumplimiento de requisitos y garantías observables para la declaración del imputado y testigos, y prescripción, entre otros<sup>6</sup>.

---

3 MIOLANO, José Luis, *Control judicial de las universidades nacionales. Breve (y necesaria) referencia a los principios de autonomía y autarquía de las instituciones universitarias nacionales*, Revista Rap 458 (06/12/2016) pp. 31-100, p. 53.

4 CNACont.Adm.Fed., CABA, Sala 01, “Rava, Marta Inés c/ Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas s/ empleo público”, 30/11/1995.

5 GARCIA PULLES, Fernando, *Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional*, Abeledo Perrot, 2° edición, Bs.As., 2010, pág. 302.

6 NOE, Gabriela Carina, *Principios y normas del derecho penal aplicables en el procedimiento administrativo. Alcance y límites*, en La Ley Gran Cuyo - 2008, pp. 1-14.

Así, se ha erigido un contenido, por el cual el Estado desarrolla su potestad sancionatoria tanto en el campo del derecho penal, como en el derecho disciplinario administrativo, aunque con finalidades diferentes, represión para el mantenimiento de la paz social y buen funcionamiento de la organización administrativa<sup>7</sup>, distinguiendo las distintas esferas represivas en función del móvil punitivo, configurándose un derecho administrativo disciplinario como una actividad administrativa, con aplicación de sus principios propios<sup>8</sup>.

Desde otra perspectiva, se ha defendido la autonomía del derecho disciplinario, en tanto está caracterizado por particularidades propias de la función pública<sup>9</sup>, considerándose una potestad originaria de la administración, que implica el ejercicio de un poder – deber, con una íntima vinculación al principio de legalidad. Aunque es inescindible que en el ejercicio de la atribución correctiva, no puede sesgarse el principio de juridicidad de las reglas que imputan una decisión y la sujeción a los derechos del propio sujeto pasivo agente estatal<sup>10</sup>.

Cassagne, distingue que el procedimiento del régimen disciplinario, en sustancia, es independiente del proceso penal, que se rige por un conjunto de principios que encuadran en el derecho al debido proceso adjetivo, integrando una garantía más amplia conformando la tutela administrativa efectiva, estando signada por las premisas de asegurar el derecho de defensa, prohibición de más de una sanción por un mismo hecho, gradación de la sanción en proporcionalidad a la gravedad del suceso y en consideración a los antecedentes del agente<sup>11</sup>. Si bien el autor lo refiere a la Ley N° 25.164 (B.O. 08/10/1999), es de aplicación al objeto de análisis, pues el Decreto N° 1246/2015, remite de manera supletoria a él en su Art. 32. En igual sentido, aunque el Art. 153 del Decreto N° 366/2006, disponga que la situación del personal no docente se trata de una relación de empleo totalmente autorregulada, postulando la inaplicabilidad de la Ley N° 25.164 ni en forma supletoria, estiman puede aplicarse de forma analógica<sup>12</sup>.

Bielsa, tiene en vista la relación de subordinación entre el órgano sometido a disciplina y el órgano que la establece o aplica, con un marcado carácter jerárquico<sup>13</sup>, afirmando que la naturaleza jurídica contractual de la relación de empleo público, provoca el ejercicio de un poder disciplinario, que se relaciona con aquella atribución similar del empleador privado respecto del trabajador, aunque diferenciadas en que en el empleo público se caracteriza por reglas de tutela ya previstas,

7 CNCont.Adm.Fed., Sala 03, in re “Tavernelli”, 20/11/2008.

8 FIORINI, Bartolomé, *Derecho administrativo*, T II, Abeledo Perrot, Bs.As., 1976, pág. 183 y ss.

9 DIEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, T II, Plus Ultra, Bs.As., 1967, pág. 431.

10 GARCIA PULLES, Fernando, ob.cit., p. 301/302.

11 CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de derecho administrativo*, T 2, 12° ed., La Ley, CABA, 2018, p. 579.

12 MIOLANO, José Luis, *Los convenios colectivos de trabajo en el ámbito de las universidades nacionales*, Revista De Lege Ferenda, Año II, N° 2, San Juan, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan, 2015.

13 BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, T III, La Ley, 7° edición actualizada por LUQUI, Roberto, CABA, 2017, pág. 1613.

como tipificación de causas, sanción, procedimiento y ejercicio de la defensa anterior a la corrección<sup>14</sup>.

Para Marienhoff el régimen disciplinario constituye el substrato de la responsabilidad administrativa, constituyendo una falta de servicio al transgredir reglas propias de la función pública<sup>15</sup>, siendo su objetivo mantener el debido funcionamiento de los servicios administrativos<sup>16</sup>.

Comparten las apreciaciones de que la potestad disciplinaria se encuentra dentro de la esfera de la relación de subordinación y jerárquica de la relación jurídica contractual que impone una relación de empleo público.

No obstante lo expuesto, no elude a esta opinión que los regímenes convencionales laborales de los trabajadores de las universidades nacionales, y sin pretender hacer un exhaustivo análisis de ello, lo que excedería el marco de este reducido trabajo, estipulan aspectos que marcan incumplimientos laborales y administrativos en el marco de una relación de subordinación laboral, con la finalidad del buen servicio académico y administrativo, en el entorno de un contrato de empleo público, con modulaciones y matices de los principios constitucionales y derecho penal.

El acuerdo colectivo de trabajo aplicable a los docentes, prevé aunque en una sola disposición legal, el régimen de legalidad en la tipificación de la sanción pero con un criterio de contenido genérico, pues contiene la expresión amplia de incumplimiento de obligaciones, deberes, prohibiciones y responsabilidades académicas y administrativas. Las que sin duda deberán encuadrar en un análisis de proporcionalidad y razonabilidad al momento de pretender hacer efectiva una sanción. Pues de aunque obligatoria remisión al contenido de los Arts. 28 y 29 del Decreto N° 1216/2015, también se constriñe a los capítulos VIII y VIII de la Ley N° 25.164, a los efectos de juzgar, fija incumplimientos generales, en el primer caso y específicos en el segundo, sobre el que deberá analizarse las circunstancias, modelo descripto, accionar y adecuación entre incumplimiento y conducta, profundizando la aplicación de la legalidad. Consagra asimismo, el principio “*non bis in idem*”. Fija el segundo párrafo del Art. 32 la prescripción de la acción. Postula sobre el debido proceso, tanto en trámite de responsabilidad académica como administrativa.

Del contenido del Decreto N° 366/2006, se advierte que en cuanto al derecho sancionatorio disciplinario, se prescribió con un patrón más perceptible de derecho penal y derecho administrativo. Así, el Art. 140 incorpora el principio “*non bis in idem*”, compartiendo una situación de doble responsabilidad en el Art. 148. El principio de legalidad, está prescripto en los Arts. 140 a 144, confiriendo un núcleo de potestad discrecional en los Arts. 141 inc. b) y c), 142 inc. b) y c), 143 inc. c) y

---

14 BIELSA, Rafael, ob.cit., pág. 1635.

15 MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, T III-B, Abeledo Perrot, Bs.As., 3° edición, 1981, pág. 402/403.

16 MARIENHOFF, Miguel, ob.cit., pág. 404.

d) y Art. 144 inc. a). La garantía de “*in dubio pro reo*”, la contienen los Arts. 145 y 146. Razonabilidad y proporcionalidad, se exigen en los Arts. 140 inc. b) e 140 *in fine*, 141 inc. b) y c), 142 inc. b) y c), 143 inc. c) y d) y Art. 144 inc. a), y 146. Tutelan el debido proceso los Arts. 145 y 146. Sujetan la atribución sancionatoria a periodos de prescripción de la acción, tal contenido del Art. 147.

### Vinculación jurídica con la prescripción

Las distintas concepciones sobre la naturaleza jurídica de las atribuciones sancionatorias de la administración, conllevan a una natural vinculación con el instituto de la prescripción, manteniendo la vinculación con los mismos preceptos.

Marienhoff refuta un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>17</sup> que resolvió sobre la improcedencia de la prescripción de la sanción disciplinaria. Ello en tanto, no rige en el ámbito disciplinario administrativo, la presunción de que el transcurso del tiempo, implica una falta de interés en perseguir el esclarecimiento de un hecho. En la faz administrativa, la correcta prestación del servicio público, con un adecuado mantenimiento de la disciplina denota fatalmente un interés del accionar estatal<sup>18</sup>. Entiende que la administración debe ejercer un constante poder de vigilancia, sin negar los efectos de la prescripción. De igual modo, ante la carencia de norma que indique plazo de prescripción, las premisas de un debido proceso, garantía implícita o innominada del plexo constitucional, tiende a una protección integral de la esfera jurídica del individuo<sup>19</sup>. La imprescriptibilidad debe ser expresa, no surgir de una omisión legal. Así, postula que por vía analógica, deban aplicarse las disposiciones del Código Penal. Ello atendiendo a que tales sanciones son de naturaleza eminentemente penal<sup>20</sup>.

Aislados de la naturaleza penal, sobre la que se opinará luego, el solo argumento de la imprescriptibilidad de la sanción, constituye desde hace tiempo ya, una postulación que colisiona con la interpretación de los axiomas constitucionales en el marco de la constitucionalización de los tratados y convenios internacionales que garantizan un debido proceso en todo ámbito de acción, “*pro homine*”, “*in dubio pro libertate*”, tutela judicial efectiva, entre otros, aplicables tanto en la esfera judicial como administrativa, consagrados por los arts. 1º, 2º y 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales.

En tal sentido, Pablo Gutiérrez Colantuono propugna con sustento en el art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional, la aplicación directa al derecho administrativo del elenco de garantías que surgen del art. 8º del Pacto de San José de Costa Rica y normas concordantes: “... de acuerdo con el art. 8.1 de la Convención, al

17 CSJN, Fallos: 256:97, “Trimarco”, 23/07/1963.

18 MARIENHOFF, Miguel, ob.cit., pág. 447.

19 MARIENHOFF, Miguel, ob.cit., pág. 449.

20 MARIENHOFF, Miguel, ob.cit., pág. 453.

sustanciarse cualquier tipo de proceso, la persona afectada tiene derecho a contar con una red de garantías mínimas que pueden dividirse en procedimentales (ser oído con las debidas garantías en un plazo razonable) y orgánicas (quien oye a la persona en ese trámite compuesto por las debidas garantías y llevado adelante con una duración razonable debe ser imparcial, independiente y encontrarse dotado de competencia con anterioridad al nacimiento del caso”<sup>21</sup>.

Verdaderamente para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el art. 8 es por excelencia la garantía de todos los derechos humanos y un requisito *sine qua non* para la existencia de un Estado de Derecho. La expresión “juez o tribunal competente” exigible para la “determinación” de derechos, en realidad se refiere “a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas”. La Corte concluye este razonamiento sosteniendo que *“cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana”*<sup>22</sup>.

Definitivamente la observancia de la primacía de la Convención Americana por sobre el ordenamiento jurídico es obligatoria y compete a todos los órganos del Estado, así lo ha entendido la CIDH al afirmar que *“es un principio básico de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados según el artículo 1.1 de la Convención Americana”*<sup>23</sup>.

Tratadistas como Diez y Bielsa, postulan que al proceso sancionatorio disciplinario no corresponde aplicarle ni los presupuestos de la prescripción civil, ni la penal<sup>24</sup>, pues preconizan que, una asimilación del derecho disciplinario al derecho penal<sup>25</sup> va en contra de los principios rectores de la sanción penal, *“nulla poena sine lege”*, en derecho penal, mientras que en la sanción administrativa no exige como condición de validez que el hecho ni la sanción estén previamente determinados por ley. En tanto aplicación del derecho civil, la objetan, por considerar que

---

21 GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo, *Administración pública, juridicidad y derechos humanos*, Abeledo-Perrot, 1º Edición, Bs. As., 2009, pág. 56 y ss.

22 CIDH, caso “Caso Claude Reyes y otros vs. Chile”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, -Fondo, Reparaciones y Costas-, del voto disidente de los jueces Alirio Abreu Burelli y Cecilia Medina Quiroga; en igual sentido caso “Yatama vs. Nicaragua”, Sentencia de 23 de Junio de 2005 -Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas- párrafo 147: *“El artículo 8 de la Convención Americana se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”*.

23 CIDH, caso “Ximenes Lopes vs. Brasil”, sentencia del 4 de julio de 2006, -Fondo, Reparaciones y Costas-, párr. 172.

24 DIEZ, Manuel María, ob.cit., pág. 442.

25 BIELSA, Rafael, ob.cit., pág. 1613/1615.

la relación jurídica que une a la administración con el funcionario público es administrativa y disciplinan intereses públicos, distantes de los fines que campea la relación entre particulares, en el que las partes se posicionan en un plano igualitario.

El tratadista Balbín, al considerar específicamente sobre el instituto de la prescripción, sostiene que ante las lagunas, en casos administrativos no previstos, cabe recurrir a otras reglas del derecho administrativo y si esto no fuere posible, remitirse a reglas del derecho privado, también por vía de analogía, tal como de manera expresa dispone el Art. 2532 del Código Civil y Comercial, “*En ausencia de disposiciones específicas, las normas de este Capítulo son aplicables a la prescripción adquisitiva y liberatoria ...*”<sup>26</sup>.

No puede soslayarse que el antiguo criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Trimarco”<sup>27</sup> fue dejado de lado por el Máximo Tribunal Nacional en el precedente “Losicer”<sup>28</sup>, fijando el estándar de “plazos razonables”, y fijando el cambio de criterio en la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, destacando que el carácter administrativo del procedimiento sumarial pueda erigirse en un óbice para la aplicación de los principios reseñados, pues en el Estado de Derecho la vigencia de las garantías enunciadas por el art. 8 de la citada Convención no se encuentra limitada al Poder Judicial –en el ejercicio eminente de tal función– sino que deben ser respetadas por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales. Ha sostenido al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos que cuando la convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de personas. Por la razón mencionada, esa Corte considera ‘*que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del art. 8 de la Convención Americana*’<sup>29</sup>. En un fallo posterior esta doctrina fue ampliada por ese Tribunal que consignó que si bien el art. 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, en palabras de la mencionada Corte, que ‘*cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso*

<sup>26</sup> BALBIN, Carlos, ob.cit., pág. 519.

<sup>27</sup> CSJN, Fallos, 256:97, “Trimarco”, 23/07/1963.

<sup>28</sup> CSJN, “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA – Resol. 169/05” – Expte. 105666/86- SUM. FIN. 708, sentencia del 26/06/2012.

<sup>29</sup> CIDH, “Tribunal Constitucional vs. Perú”, sentencia 31/01/2001, párrafo 71.

*legal*’, pues *‘es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar soluciones justas, no estando la administración excluida de cumplir con ese deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas’*<sup>30</sup>.

Al respecto opinan que a los fines de identificar la naturaleza de la sanción disciplinaria administrativa deben discurrir algunos aspectos. En relación a la potestad fundada en la relación de subordinación, debe tenerse presente que lo subordinado son las conductas propias de los agentes, no la persona, y esas conductas son de tipología funcional administrativa. Ello implica dejar de lado, los actos personales y aquellos ajenos a la función<sup>31</sup>.

A su vez, tal facultad sancionatoria, se distingue de la potestad del Estado de preservar el orden social general, en el cual queda comprendido todo ciudadano, que incumpla la ley, pues se trata, de mantener el buen orden, eficacia de la organización pública y buen desempeño de sus agentes. En similar sentido cabe consignar, que también se distingue de una sanción civil, en tanto ellas están destinadas, en general, a resarcir y emergen en un ámbito de aplicación despojado de atribuciones de imperio. Por ello, reparan que las sanciones administrativas propias del derecho disciplinario administrativo en la esfera del empleo público, tienen caracteres propios de naturaleza administrativa, en particularidad a su objeto: deber infringido: eficiencia, decoro y orden administrativo, sujeto: Estado con potestad facultativa – coactiva - correctiva y agente público en relación de subordinación, aunque revelan ciertas garantías del derecho penal.

En consecuencia, no incumbe su asimilación a la sanción civil, laboral o penal. En tal carácter debe gozar de los privilegios que le confieren el principio constitucional de legalidad, razonabilidad, principio convencional de debido proceso<sup>32</sup>, junto a los principios cardinales del derecho administrativo<sup>33</sup>.

## **Corolario**

Inferencia de lo expuesto, surge que, si bien los acuerdos colectivos aplicables a los recursos humanos de las universidades nacionales no han previsto un plazo de prescripción de la sanción disciplinaria, o un tiempo para de prescripción sobre la aplicación de cada una de las sanciones administrativas disciplinarias, esta omisión provoca un estado de incertidumbre al agente, en contradicción con los principios constitucionales e internacionales supra citados, debiendo cubrirse ese vacío legal. Huelga decir, que si el derecho represivo común, define un tiempo de prescripción

---

30 CIDH, “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia 02/02/2001, párrafos 124 y 127.

31 Los que quedan fuera de la esfera de juicio del poder administrador. No obstante pueden influir en el caso previsto en el Art. 32 inc. f) de la Ley N° 25.164.

32 Art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

33 Art. 1° inc. f) de la LNPA 19.549.

para los delitos<sup>34</sup>, cuanto más debe preverse para una sanción administrativa. Además, franqueada la visión de que tales sanciones son imprescriptibles, fundadas en una concepción de las libertades y garantías que deben primar en un Estado de Derecho, es de estricta justicia, fijar un plazo temporal, o la competencia administrativa en razón del tiempo, para garantizar al agente público la consolidación de situaciones jurídicas pendientes, evitando una indecisión de derechos, en aras de la seguridad jurídica y el orden público, disipando incertidumbres<sup>35</sup>, considerando que las sanciones administrativas disciplinarias deben ser prescriptibles.

Llegados a este punto, vuelve la disyuntiva sobre cuál es el criterio aplicable ante la omisión de los acuerdos convencionales y el legislador nacional. Creyendo es adecuado fijar el mismo en la analogía.

Opinan que, sujetarlo a una analogía de derecho penal, sería posicionar al accionar disciplinario estadual es una faz represiva fuera de objeto propio de un hacer administrativo disciplinario.

La postura de Bielsa, de sujetar esta atribución a reglas laborales, atento la similitud de la función – atribución, debiendo considerarse también, el criterio de laboralización que ha adquirido el empleo público, colisiona en un valladar insalvable, la letra del art. 2º de la Ley N° 20.744 (B.O. 27/09/1974) y la remisión expresa, en materia disciplinaria, del acuerdo colectivo para docentes de instituciones universitarias nacionales a la Ley N° 25.164<sup>36</sup>, y la disposición del Art. 153 del Convenio Colectivo para personal no docente, que explícitamente se refiere a una relación de empleo público autorregulada.

Así, coligen debe primar un criterio de legalidad. Suplir tal omisión aplicando el Art. 2532 del Código Civil y Comercial de la Nación<sup>37</sup>, “*En ausencia de disposiciones específicas, las normas de este Capítulo son aplicables a la prescripción adquisitiva y liberatoria...*”. Aunque tal adscripción no seguiría la naturaleza propia de la sanción disciplinaria administrativa, sería lo jurídicamente certero, a los fines de conferir plena seguridad jurídica, atento a que la norma de derecho común fija un novedoso criterio rector, de carácter general y residual, reenviando en consecuencia al Art. 2560 del mismo cuerpo legal, plazo genérico, “*El plazo de la prescripción es de cinco años...*”.

Debe advertirse al respecto, como argumento adicional, que a partir de la entrada en vigencia del actual Código Civil y Comercial de la Nación, ya no existen acciones “imprescriptibles” salvo expresa disposición en contrario establecida por ley, extremo este último que no existe respecto de las sanciones previstas en los convenios colectivo bajo análisis. Ello así, en virtud de lo dispuesto por los Arts.

34 MARIENHOFF, Miguel, ob.cit., pág. 445.

35 CSJN: 28/8/55, JA 1955-IV-367.

36 Art. 32 del Decreto N° 1246/2015.

37 Propuesta por BALBIN, Carlos, ob.cit., pág. 519.

2533, 2534, y la opinión sentada por la doctrina especializada: “*La doctrina coincide en que el fundamento del instituto de la prescripción radica en la seguridad jurídica. Lo que funda la prescripción es el orden y la necesidad de certeza y estabilidad de los derechos. Si las personas tuvieran un término ilimitado para hacer valer sus derechos, la vida social sería muy insegura, pues todos deberíamos estar munidos de los recibos de todas las obligaciones que han titularizado nuestros antecesores, para hacer frente a las acciones que pudieren deducir los herederos de los acreedores de aquéllos ... Por otro lado, es necesario advertir que no puede considerarse valioso dejar de satisfacer la necesidad de certeza de los miembros de la sociedad y someterlos a la incertidumbre que crea la pendencia de las situaciones jurídicas ... La norma bajo comentario ha puesto el acento en el carácter imperativo de la norma ...*”<sup>38</sup>.

Asimismo, y en relación al sistema vigente a partir de la sanción del actual Código Civil y Comercial de la Nación, debe estarse a que toda acción es prescriptible, salvo previsión legal expresa en contrario. “*Fuera del sistema y del principio general de que toda acción es prescriptible, el Código, fundado en distintas razones, ha reglado que algunas acciones son imprescriptibles*”<sup>39</sup>, citándose como ejemplos las previsiones de los Arts. 1997 y 2368 y las acciones civiles derivadas de delitos de lesa humanidad (art. 2561 *in fine*). Fuera de dichos supuestos especiales y expresos, todas las restantes acciones deben considerarse prescriptibles.

### **Bibliografía:**

- BALBIN, Carlos, *Tratado de derecho administrativo*, T II, 2º ed., La Ley, CABA, 2015.
- BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, T III, La Ley, 7º edición actualizada por LUQUI, Roberto, CABA, 2017.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de derecho administrativo*, T 2, 12º ed., La Ley, CABA, 2018.
- DIEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, T II, Plus Ultra, Bs.As., 1967.
- FIORINI, Bartolomé, *Derecho administrativo*, T II, Abeledo Perrot, Bs.As., 1976.
- GARCIA PULLES, Fernando, *Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional*, Abeledo Perrot, 2º edición, Bs.As., 2010.
- GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo, *Administración pública, juridicidad y derechos humanos*, Abeledo-Perrot, 1º Edición, Bs. As., 2009.
- LORENZETTI, Ricardo Luis -Director-, *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2015, Tº XI.
- MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, T III-B, Abeledo Perrot, Bs.As., 3º edición, 1981.

---

<sup>38</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis -Director-, *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2015, Tº XI, pp. 230/231.

<sup>39</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis -Director-, ob. cit., pág. 351.

MIOLANO, José Luis, *Control judicial de las universidades nacionales. Breve (y necesaria) referencia a los principios de autonomía y autarquía de las instituciones universitarias nacionales*, Revista Rap 458 (06/12/2016) pp. 31-100, p. 53.

MIOLANO, José Luis, *Los convenios colectivos de trabajo en el ámbito de las universidades nacionales*, Revista De Lege Ferenda, Año II, N° 2, San Juan, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan, 2015.

NOE, Gabriela Carina, *Principios y normas del derecho penal aplicables en el procedimiento administrativo. Alcance y límites*, en La Ley Gran Cuyo - 2008, pp. 1-14.



Impacto de la Ley 26.508 sobre la autonomía universitaria.  
El dictado de la Res. (CS) 2067/11 en el ámbito  
de la Universidad de Buenos Aires

**Dres: Francisco Llagostera, Patricia Szaidenfis y Laura Torchio**  
**Dirección General de Asuntos Jurídicos**  
**Universidad de Buenos Aires**

En este trabajo nos proponemos analizar el dictado de la Res. (CS) 2067/11, en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires, el contexto que motivó dicho precepto, el modo en que actualmente se aplica y las distintas resoluciones que han recaído como consecuencia de los planteos efectuados en instancia judicial.

### **1.- La Ley 26.508 y su confronte con la Autonomía Universitaria**

La sanción de la Ley 26.508, en agosto de 2009 y su reglamentación Res. 33/09, publicada en noviembre de 2009 (aunque establece la vigencia del régimen aprobado por la Ley desde el 1 de octubre de 2009 –art. 8-), dispone como eje central la inclusión de los docentes de universidades públicas al régimen previsional establecido por la Ley 22.929 para los investigadores científicos.

Producto de tal circunstancia, en el apartado 2 del inciso a) del art. 1 de la citada ley, se establece como uno de los requisitos para obtener esta jubilación especial “Haber cumplido los sesenta (60) años de edad en el caso de las mujeres y sesenta y cinco (65) años de edad los varones. En ambos casos, ante la intimación del empleador, cualquiera fuere, los docentes universitarios podrán optar por permanecer en la actividad laboral durante cinco (5) años más después de los sesenta y cinco (65) años”.

Dicha disposición en concreto, constituye un directo avasallamiento a la autonomía de la Universidad de Buenos Aires, en tanto contradice claramente las normas contenidas y consagradas en el Estatuto Universitario en lo que respecta al ingreso, al egreso, permanencia y actividad académica en general del personal docente en el ámbito de la U.B.A.

En este sentido, estas disposiciones se exceden de la materia previsional, para regular directamente temáticas reservadas exclusivamente a las universidades nacionales, impactando en el desenvolvimiento de la actividad académica, confrontando con las normas estatutarias y afectando así el pleno ejercicio de la autonomía universitaria, establecida por imperio del art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional.

Según el art. 51 del Estatuto Universitario de la Universidad de Buenos Aires, que establece la normativa general sobre el cese de la actividad de los profesores, el límite de edad para la permanencia en los cargos de todos los docentes, se fija en 65 años, sin efectuar discriminación alguna sobre si se trata de hombres o mujeres.

Como corolario, este límite de edad, opera como requisito para la inscripción a los concursos tanto de profesores como de auxiliares, regulado en los Reglamentos respectivos, siendo además el cumplimiento de esta edad la que determina el inicio de la tramitación de las designaciones extraordinarias de profesor consulto y emérito, que otorga la Universidad de Buenos Aires a aquellos profesores que por sus aportes y trayectoria han sobresalido en su actividad.

Cabe puntualizar que el citado límite de los 65 años fijado en el Estatuto Universitario, no guarda relación con el acceso a algún sistema previsional, sino que se fijó como pauta general de renovación de sus claustros docentes, disponiéndose que en aquellos supuestos en que la Universidad decidiera seguir contando con algún profesor, podría hacerlo pero mediante las figuras de eméritos o consultos, reuniéndose los requisitos previstos para ello.

Con motivo de la sanción de la Ley 26508, el Consejo Superior dispuso en primer lugar, con el dictado de Res. (CS) 7802/10 que ratifica la Res. (R) 2241/09, la suspensión del art. 51 del Estatuto Universitario (que dispone el cese de los profesores y docentes en marzo del año subsiguiente a cumplir 65 años) hasta tanto se expida la justicia en la acción judicial de certeza para obtener la declaración de inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de ello, se decidió también comenzar a analizar la viabilidad jurídica de que fuera la propia Universidad la que, en uso de las facultades reglamentarias que posee en virtud de su autonomía, dictara la reglamentación de la Ley para el ámbito de la UBA.

En el caso de la Universidad de Buenos Aires, y a modo de apretada síntesis, la actividad académica se desarrolla en dos categorías de cargos regulares: Profesores (titulares, asociados y adjuntos) y Auxiliares Docentes (ayudantes y jefes de trabajos prácticos).

La duración de los nombramientos se establecen en siete años para los Profesores y en tres años para los Auxiliares Docentes, pudiéndose, por ello, sostenerse con propiedad, que todos ellos gozan de una estabilidad relativa en el cargo con esos límites temporales y que solo podrían ser removidos mediante la interposición de un Juicio Académico.

Ello así, existe consenso en el sentido de que los Profesores y Auxiliares interinos no gozan de estabilidad alguna en sus cargos, atento su designación es efectuada por los Consejos Directivos de las Unidades Académicas, sólo a los fines de ocupación provisoria de los cargos hasta la sustanciación del debido concurso, posición ésta que ha sido refrendada en incontables fallos judiciales.

Hecha esta breve reseña, va quedando expuesto el problema suscitado con el dictado de la Ley 26.508 y el Estatuto Universitario de la Universidad de Buenos Aires.

En efecto, al intentar extender el régimen de la Ley 22.929, dictada para los investigadores científicos al conjunto de los docentes universitarios, no se contempló que a grandes rasgos existen regímenes laborales distintos y diferenciados.

Concretamente, la normativa de la ley 22.929 parecería estar dirigida a trabajadores con estabilidad propia o impropia, pero no sometida al régimen temporal ni de renovación periódica de los concursos permanentes, ni mucho menos a situaciones de designaciones interinas, situaciones específicas y hasta únicas de la vida universitaria.

De tal forma, y de la lectura literal de la Ley 26.508, pareciera que todo profesor o docente, regular o interino, con cargo vigente o vencido, puede optar por continuar trabajando hasta los 70 años, siendo dicha circunstancia de obligatorio cumplimiento para su empleador, o sea la Universidad de Buenos Aires.

En dicho sentido, corresponde decir que si bien la Ley 26.508 es una norma de carácter previsional y ello es una facultad propia del Congreso de la Nación, vemos que la disposición citada de la norma (apartado 2 del inciso a) del art. 1), interpretada en la forma indicada en el párrafo precedente, implica una vulneración grosera al régimen de ingreso, egreso y permanencia en la actividad académica plasmado en el Estatuto Universitario de la UBA, constituyendo así una clara violación de su Autonomía.

En efecto, tal como vemos, los preceptos de la Ley cuestionada, van aún más allá de la modificación de los límites de edad previstos para el cese de los cargos docentes, ya que al establecer irrestrictamente la posibilidad de opción a los docentes universitarios, sin diferenciar la situación de los profesores regulares de la de los interinos, no repara en los lineamientos definidos en el Estatuto Universitario que rigen todos los aspectos que hacen a la actividad académica, constituyendo justamente esta actividad el eje del funcionamiento institucional universitario.

Cabe en este punto señalar que el basamento de la actividad académica se encuentra constituido por el llamado a concurso periódico, como método de selección e ingreso a la estructura, que concluye con la designación de los profesores por el término de siete años y de los auxiliares docentes por el plazo de tres.

Solamente es este procedimiento concursal el que confiere la calidad de profesor o auxiliar docente regular, con su consiguiente estabilidad por el plazo de su designación, derivando de ello también la integración y permanencia en el claustro correspondiente, lo cual finalmente conforma la representación política universitaria.

Por estas razones la aplicación de la Ley 26.508 en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires, sin limitación alguna, implicaría una consagración de la permanencia como una mera decisión voluntaria y unilateral del profesor o auxiliar regular o interino, sin importar su situación.

Así, no solo resultaría ignorada toda potestad reglamentaria de la Universidad en materia académica, sino que se consagraría la permanencia en sus cargos a profesores y auxiliares regulares, más allá de los límites de su designación y, más grave aún, se otorgaría a los profesores y auxiliares interinos una estabilidad que jamás han gozado y que ni la Universidad ni los jueces, en oportunidad de expresarse al respecto, le han reconocido.

Ante la contexto descripto y dada la urgencia de resolver la situación de cientos de profesores y docentes, se comenzó a evaluar la posibilidad jurídica de instrumentar la aplicación de la Ley 26.508 en el ámbito de la UBA, con la prevalencia plena de su Estatuto Universitario, su Reglamento de Concursos y demás normativa interna, dictada en el marco de su Autonomía.

El fallo “Garrido, Delia c/UBA s/Amparo” del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nro. 12, Secretaría 23, describe muy claramente el fondo del debate: “Sin perjuicio de la conclusión precedente, -y haciendo un análisis completo respecto de la cuestión- de fondo, advertimos que el conflicto se plantea por un lado desde el ESTATUTO UNIVERSITARIO que establece en su artículo 51.- “todo profesor regular cesa en las funciones para las que ha sido designado el 1 de marzo del año siguiente a aquel en el que cumple sesenta y cinco años de edad... El ESTATUTO prevé la posibilidad de continuidad en las funciones docentes, mediante la designación como docente como “profesor consulto” o “profesor emérito”. En el caso de cese parte del supuesto de que corresponde beneficio jubilatorio y, en su defecto, prevé el pago de una indemnización al docente (art. 51 del Estatuto)... Por otro lado, la Ley No. 26.508 otorga al docente la opción de permanecer en la actividad laboral durante 5 años más después de los sesenta y cinco años (art.1 inc. a) apartado 2). Ante esta situación se estima procedente asignar prevalencia al Estatuto Universitario, dictado en el marco de la autonomía establecida en la Constitución Nacional (art. 75 inc. 20 CN) frente a la ley previsional especial”.

En consecuencia, veremos a continuación, como la Universidad de Buenos Aires, y desde el pleno ejercicio de su Autonomía, procede a fijar los alcances, límites y procedimientos que tendrá la Ley 26.508 dentro de su ámbito, garantizando la plena vigencia de su Estatuto y Reglamento de Concursos y Provisión de Cargos mediante el dictado de la Resolución (CS) Nro. 2067/11 y la Jurisprudencia que generó tal debate.

## **2. La Resolución (CS) 2067/11**

En el contexto referido en el acápite anterior, la Universidad de Buenos Aires dictó la Resolución (CS) 2067/11, en fecha 16/03/11, fijando con este acto, los límites de la suspensión del art. 51 dictada en su oportunidad, redefiniendo así la postura adoptada y el camino a seguir frente a la Ley 26.508.

De este modo, entre los Considerandos se destaca la necesidad de que la Universidad unifique el criterio para cada una de sus unidades académicas, definiendo el procedimiento al que deberá ajustarse el ejercicio de la opción.

El Punto 1 del Anexo de dicha resolución expresa que la posibilidad de ejercicio de la opción queda reservada a aquellos profesores o auxiliares docentes que habiendo cumplido los 65 años de edad, en fecha posterior al 1 de octubre de 2009, fecha de entrada en vigencia del régimen (según Res (SSS) 33/09), ostentaren un cargo regular vigente.

Aunque en ocasiones ha sido cuestionado el límite temporal referido, entendiéndolo como una determinación arbitraria por parte de la Universidad, es la propia Reglamentación (art. 8, Res. (SSS) 33/09) la cual expresamente establece esa fecha para la entrada en vigencia del régimen previsto por la Ley, debiendo, en todo caso inferirse que fue voluntad del legislador la exclusión de quienes cumplieren la edad con anterioridad.

En cambio, la limitación del ejercicio de la opción solo a quienes ostentaran un cargo regular vigente al momento de efectuar la opción o bien se encontraran inscriptos o en trámite de sustanciación de concursos de renovación, es claramente una reglamentación propia de la Universidad de Buenos Aires, con el fin de compatibilizar la actividad académica, tal como es concebida por el Estatuto Universitario.

De este modo, notoriamente, quedan excluidos de la posibilidad de efectuar la opción los profesores y auxiliares con designaciones interinas, por las razones desarrolladas anteriormente, criterio que fue avalado por la justicia al sostener que “es competencia de la Universidad Nacional de Buenos Aires ejercer las facultades que le son propias respecto de profesores interinos, entre las que se encuentran las de modificar o suprimir sus nombramientos al término del periodo por el que habían sido designados (Sala V, causa “Guevara Celia c/E.N. (Resols. 14911 5011 531303 y 640196 s/ empleo público” sentencia del 16/05/01, del voto del Dr. Gallagos Fedriani). De ello se colige, que la demandada, al no renovar el interinato actuó en la esfera de su competencia y en uso de sus facultades discrecionales, ateniéndose al vencimiento del plazo de la última designación interina sin que, en el caso, el actor tenga derecho a ejercer la opción prevista por el art. 1º, inc. a, ap. 2, último párrafo de la ley 26.508 puesto que según la resolución 2067/11 solo puede ser ejercida por los profesores regulares con cargo vigente o inscriptos en un concurso, circunstancia que no se da en la especie...”.

En el Punto 2 y 3 se fijan los alcances del ejercicio de la opción efectuada por quienes se encuentran legitimados por el Punto 1, determinando que consistirá solamente en la posibilidad de concluir el período para el que fueran designados, no obstante haber cumplido los 65 años, debiendo cesar en el cargo automáticamente al término de dicha designación, o bien al cumplimiento de los 70 años, lo que ocurra primero.

En este punto se ha pretendido aclarar que de ningún modo el ejercicio de la opción implicará la permanencia en la actividad más allá de los límites de la designación del cargo concursado, dado que ello significaría la prolongación de la estabilidad del cargo, lo cual no resultaría acorde las prescripciones del Estatuto Universitario e impediría el normal desenvolvimiento de la vida académica universitaria.

A fin de efectuar una expresa ratificación de las normativas implicadas, en el Punto 4 y 5 se confirma la plena vigencia del art. 8 inc. a) del Reglamento de Concursos de Profesores, en tanto determina dentro de los requisitos para la admisión a las inscripciones a los concursos, poseer menos de 65 años de edad, extendiéndolo también a los concursos de auxiliares docentes.

Por su parte, el Punto 6 ratifica la plena vigencia del régimen de designación de profesores consultos y eméritos, armonizando así el texto de la Resolución con las disposiciones del Estatuto Universitario respecto del cese de funciones (art. 51), de la renovación de las cátedras así como de la designación extraordinaria de profesores consultos o eméritos (art. 51, 52, 56 y 57).

El punto 7 regula la situación particular de quien ostentare un cargo docente y uno no docente, aclarando que el ejercicio de la opción en este caso, no resultará óbice para efectuar la intimación para el inicio de los trámites jubilatorios a los 65 años, dejando establecido expresamente que es “tal circunstancia totalmente independiente de su continuidad como profesor o auxiliar docente”.

Con el fin de ratificar la voluntad de la Universidad de evitar toda extensión de la designación en el cargo, el Punto 8, deja establecido que la falta de otros requisitos por parte del profesor para acceder al régimen de la Ley 26.508, de ninguna manera podría ampliar el tope de 70 años previsto ni los límites de su designación, con lo cual en ese supuesto no se encontraría alcanzado por dicha normativa, debiendo tramitar la jubilación de acuerdo al régimen general.

Finalmente los Puntos 9, 10 y 11 determinan los aspectos procedimentales para formalizar el ejercicio de la opción por parte de quienes se encuentren legitimados para ello, tales como que deberá presentarse mediante Nota ante la Oficina de Personal de la unidad académica correspondiente, entre el 1 y 31 de diciembre del año en que han alcanzado los 65 años, adjuntar copia del Documento Nacional de Identidad y denunciar o actualizar el domicilio.

De esta manera, la Res. (CS) 2067/11 se ha transformado en un instrumento que cotidianamente utilizamos en la Universidad de Buenos Aires, tanto en las unidades académicas donde tramitan las opciones, como en la Dirección de Dictámenes de Rectorado, donde llegan a consulta distintos casos que generan dudas respecto al encuadre dentro de la normativa, o bien planteos efectuados por quienes no se encuentran alcanzados por el régimen, cuestionando la legitimidad de la Resolución, llegando, en algunos casos al planteo judicial de la cuestión.

A fin de ilustrar sobre el modo en que ha sido recepcionado este tema en sede judicial, a continuación se hará una síntesis sobre los pronunciamientos que han recaído en este particular, a fin de completar el análisis.

### 3. Situación jurisprudencial

La justicia ha definido unívocamente la inadmisibilidad de la vía del amparo en ese tipo de reclamos. Mas, una vez dirimida esa cuestión procesal, la pretensión de los diversos actores ha sido reiteradamente rechazada citando entre otras cosas que “es principio liminar que la inconstitucionalidad de una norma es la última ratio del sistema jurídico, y el poder judicial no puede declararla a menos de existir oposición clara e indubitable entre ella y la constitución, bajo el imperio de la cual se ha dictado” (CSJN Fallos 112:63 entre otros) y que se ha reconocido, sin que importe -en el caso- el análisis del reglamento cuestionado que el control de legitimidad y el control de constitucionalidad que compete a los jueces en el ejercicio de su poder jurisdiccional no los faculta para sustituir a la administración en la determinación de las políticas o en las apreciaciones de los criterios de oportunidad...”.

En la mayoría de los casos resueltos las Resoluciones judiciales se han inclinado a favor de convalidar la predominancia de la Resolución (CS) 2067/2011.

La coincidencia básica de estos Resolutorios dictados radica en que la especificidad de la Resolución no va en contra de la norma nacional, sino que es la aplicable específicamente al caso en cuestión. Lo expresado es también reflejo del basamento constitucional por el que el artículo 75 inc.19 de la Carta Magna manda.

Al margen del análisis respecto de la procedencia o no del amparo como vía idónea, lo significativo es que la jurisprudencia expresa una tendencia manifiesta en el sentido anteriormente indicado.

Como acotación marginal, pero digna de ser tomada en cuenta, es que al margen de la casuística, la justicia apoya la razonabilidad de la posición de la Universidad como ente autónomo.

Los casos judiciales que se citan a continuación ilustran lo dicho anteriormente. A modo de ejemplo, pueden mencionarse los autos “Lieberman, Dorotea Inés c/UBA-Facultad de Filosofía y Letras s/Amparo” y “Linskens, Susana c/UBA s/Amparo” del 26/8/11, que en ambas instancias se rechazó el amparo como vía elegida por la actora, argumentando que “en autos no se encuentran debidamente acreditados los requisitos normativamente previstos para la admisibilidad de esta excepcional acción”, conforme el art. 43 de la Constitución Nacional.

En el mismo sentido se ha pronunciado la justicia en autos “Garrido, Delia c/UBA – Facultad de Farmacia y Bioquímica s/Amparo” de junio de 2011, “Peralta, Jorge Alberto c/UBA s/Amparo” en tanto consignan “que es jurisprudencia reiterada, que la acción de amparo excluye aquellas cuestiones –como la de autos- en

las que no surge con nitidez la arbitrariedad o ilegalidad que se arguye, ya que el tema o los temas opinables o aquellos requeridos de mayor debate y aporte probatorio, son ajenos a esta acción, que no tiene por finalidad alterar las instituciones vigentes ni faculta a los jueces a sustituir sus trámites y requisitos previamente instituidos, ni los autoriza a irrumpir en asuntos extraños a la jurisdicción que por ley tienen conferida” (Fallo: 307:178).

La Sala IV del fuero Contencioso –Administrativo se expidió en autos “Pisapia, Jorge Alberto c/UBA-Facultad de Odontología”, en fecha 23/12/10, concediendo el recurso interpuesto por la Universidad, y revocando la sentencia que inicialmente hacía lugar al amparo, en tanto consideró que la apelación del actor “no puede prosperar, ya que la cuestión constitucional propuesta, tal como ha sido planteada, exigiría desentrañar el alcance de la autonomía universitaria respecto de una Ley del Congreso...”.

En el caso “Sterin, Norma Beatríz c/UBA – Resolución 2241/09 Facultad de Farmacia y Bioquímica s/Amparo” se rechazó la pretensión de la actora que perseguía “la declaración de nulidad e inconstitucionalidad de la resolución administrativa”, en tanto se sostuvo que “representaba un criterio posible dentro de la esfera de atribuciones de la Universidad de Buenos Aires”.

En febrero de 2014 la Sala IV del fuero Contencioso Administrativo se expidió en autos “De Las Heras, Felipe Gregorio c/ UBA- Resolución 5795/12 s/Amparo”, señalando que “ante todo, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que los pronunciamientos de la Universidad en el orden interno, disciplinario, administrativo y docente no pueden, como principio, ser revisados por juez alguno, sin invadir atribuciones propias de las autoridades; y ello es así mientras se respeten en sustancia los derechos y garantías establecidas en la Constitución Nacional...”.

Asimismo también postuló que “el control judicial de las decisiones que se adopten en ejercicio de funciones propias se limita a la revisión de su legalidad, en la medida en que se encuentren regladas y al examen de la razonabilidad de los actos respectivos, verificando la ausencia de arbitrariedad (causas “Goyena Copeillo s/ nulidad de Resolución del 12/8/93 y “Gallo, Orlando c/UBA s/ Nulidad de Resolución, del 4/10/01).

Consigna además que “el Alto Tribunal, en Fallos 257:2005, reconoce que el Consejo Superior de toda universidad nacional es un órgano dotado de potestad reglamentaria que se encuentra habilitado para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que respeten el espíritu de la norma, sirvan razonablemente a su finalidad, y no rebasen el ámbito en que la interpretación es opinable y posible la solución entre varias alternativas (Fallos 308-1897; 313:433, entre otros), doctrina que resulta aplicable al sub lite”.

En sentido concordante, en autos “Poitevin Luciano Augusto c/ UBA-RESOL 4391/12(EXPTE 55450/11)” Expte. N° 22097/2012, la Sala I resolvió rechazar el recurso planteado con fundamento en “que a partir de la reforma del texto constitucional de 1994, en el art. 75, inc. 19, tercer párrafo, de la Constitución Nacional se consagró el principio de la autonomía universitaria. Y si bien en este caso no se discute el alcance de ese instituto, no puede perderse de vista que, como se ha señalado en diversas oportunidades, las decisiones de las universidades --en el orden interno, disciplinario, administrativo y docente- no pueden ser revisadas en sede judicial sin que ello implique una invasión en las atribuciones inconfundibles de otras autoridades con autonomía propia, salvo en aquellos casos en los que haya existido manifiesta arbitrariedad por parte del organismo (Fallos: 172:396 y 166:266; 307:2106; 314:1234; 317:40; 323:620; 325:99; esta sala, causas “Rocco, Emma Adelaida c/U. B. A. - resol 4.923/00 (expte. 693.600 y 14.993/00)”, “ Vera, Carmen Yolanda c/UBA- Facultad de Medicina-IIML (expte. 98.269/05) s/empleo público” y “Dolinka Vanesa Andrea c/ UBA-FADU s/ empleo público” pronunciamientos del 19 de febrero de 2009, del 13 de diciembre de 2012 y del 14 de marzo de 2013, respectivamente). Puede agregarse que la interpretación de las decisiones que se tomen en el ámbito de las universidades en relación con las leyes y con las normas dictadas por el Poder Ejecutivo, debe ser realizada de un modo armónico que permita evitar colisiones entre ellas (doctrina de fallos 331:1123 y 333:1951)... el actor no demostró que la resolución 2067/2011 -en la cual se aprobó el instructivo cuestionado- haya sido manifiestamente arbitraria o que la universidad haya actuado en un claro exceso reglamentario de la ley; que se hubieran contrariado las previsiones contenidas en el art. 99 de la Constitución Nacional; ni que se hubieran violado derechos contemplados en la Declaración Americana sobre Derechos Humanos. Ello es así, por cuanto el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires no reglamentó el beneficio jubilatorio previsto en la norma ni restringió derechos sociales, sino que, básicamente, precisó los alcances temporales de la posibilidad de ejercer la opción de continuar desempeñándose en la institución durante otros cinco años, dentro de su ámbito institucional y en razón de que habían surgido discrepancias entre diversas unidades académicas de la universidad.”

Por lo expuesto, vemos que más allá del tipo de proceso judicial que se haya utilizado para intentar atacar la Resolución (CS) Nro. 2067/11 de la Universidad de Buenos Aires, se puede concluir que nuestros Tribunales han entendido dos cuestiones fundamentales: en lo particular, que la Autonomía Universitaria y en concreto sus Estatutos y Normativas prevalecen por sobre una normativa de carácter previsional y, en un sentido más amplio, que las Universidades Nacionales están dotadas de potestad reglamentaria para limitar, restringir, adaptar y fijar los alcances de una ley nacional para la aplicación dentro de su ámbito, siempre y cuando obviamente, lo haga sin incurrir en notorias arbitrariedades y respetando el espíritu y la finalidad de las normas en juego, conciliando las mismas a fin de no ser vulnerada la garantía constitucional consagrada en el inciso 19 del art. 75 de la Carta Magna.



## Marco jurídico general acerca del Derecho de Acceso a la Información Pública en el ámbito universitario

**Dr. Alejandro César Caudis**  
**Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)**  
**alejandro.caudis@uner.edu.ar**

### **Introducción**

Este trabajo procura compendiar, de manera sistemática y concisa, el marco jurídico básico necesario para estudiar y desarrollar acciones referidas al Derecho de Acceso a la Información Pública en el ámbito universitario.

En este sentido, no pretende constituirse más que en una referencia genérica pero apropiada, dado que la temática es acuciante en todas las universidades públicas argentinas. Efectivamente, cada vez más son las solicitudes de acceso a la información pública en el ámbito universitario y, muchas veces, se carece de herramientas apropiadas para hacer frente a la demanda que ello supone.

Conocer el marco jurídico que sustenta este Derecho se torna, pues, imprescindible para planificar acciones concretas en este sentido.

Finalmente, se aclara que esta presentación es fruto del Proyecto de Investigación y Desarrollo N° 4090 “*Gestión Universitaria y Derecho de Acceso a la Información Pública: relevamiento y análisis de los instrumentos de acceso a la información pública disponibles en las universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos (UNER – UADER – UTN – UCA – UCU - UAP)*” que dirijo en la Universidad Nacional de Entre Ríos.

### **Planteamiento general del tema**

Las libertades de pensamiento, de información y de expresión son Derechos Humanos fundamentales que involucran diferentes aspectos y dimensiones. Es en ese marco conceptual, epistemológico y jurídico, que hallamos el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) como categoría analítica.

Se entiende, genéricamente, como derecho de acceso a la información pública (DAIP) al derecho de acceder libre y ampliamente a –en principio- toda información que el Estado y otras personas –públicas o privadas, éstas últimas si reciben fondos estatales- generan, la posibilidad de utilizar la misma, procesarla y difundirla.

Ese acceso puede llevarse a cabo de diversas maneras, sea directamente, a través de los mecanismos de publicidad oficial de las instituciones; por medio de solicitudes específicas en tal sentido; a través de la utilización de dispositivos tecnológicos diseñados a tales efectos que, a partir de las tecnologías de la comunicación e información, posibiliten el acceso a dicha información; o, en sentido amplio, a través de otras diversas y variadas modalidades, formales e informales, que permitan conocer las decisiones, las aplicaciones de fondos y, en general, contar con acceso a lo que ‘ocurre’ y ‘se decide’ en las dependencias antes reseñadas.

Sin embargo, éste DAIP no siempre fue concebido como tal. Es más, podríamos decir que su incorporación en cuerpos jurídicos positivos es reciente en términos históricos.

### **Legislación nacional**

En el caso argentino, particularmente, debemos recordar que la Constitución de 1853 expresamente estatuyó, en su art. 14 –aún vigente-, que “*(t)odos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: ... de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa...*”, texto que en la Reforma Constitucional acaecida en 1860 se complementó con la inserción del art. 32 que previó que “*(e)l Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal*”.

Vale decir, entonces, que la **Constitución Nacional Argentina** histórica (1853-1860) asumió –fiel al ideario liberal en lo filosófico-político que la sustenta- una posición de corte ‘individual’ por cuanto, precisamente, cada ‘individuo’ tenía la posibilidad de expresarse, lo cual –ciertamente- no era poco. No obstante, no había en ese entonces una preocupación por lo que aconteciera ‘antes’ de esa expresión, ni tampoco garantías a que ese ‘individuo’ pudiera ‘acceder’ a la información necesaria para elaborar su convicción, sustentar su opinión o simplemente expresar sus ideas.

Esta preocupación, es decir, la de proteger la libertad de expresión aún antes de que dicha ‘expresión’ se materialice por algún medio y, por lo tanto, garantizando el acceso a fuentes con total libertad y, adicionalmente, favoreciendo la existencia de ‘información’ considerada ‘pública’ recién va a instrumentarse jurídicamente a partir de mediados del siglo XX a partir de diversos hitos que, a nivel internacional, modificaron el paradigma de la juridicidad.

Siguiendo el foco en el caso argentino, es importante destacar algunos de esos hitos plasmados en instrumentos internacionales sobre la materia.

Por sus implicancias, tal vez el documento internacional con más resonancia en Argentina, sea la **Convención Americana de Derechos Humanos**, también conocida como “**Pacto de San José de Costa Rica**” (CADH), que fue suscripta el

22 de noviembre de 1969, sentando las bases de un sistema de promoción y protección de los Derechos Humanos en América. Esta Convención recién fue aprobada por Argentina con la sanción de la Ley N° 23.054 en marzo de 1984 y ratificada, posteriormente, el 5 de septiembre del mismo año. También es importante destacar que una década después, o sea, en 1994, esa Convención adquirió rango constitucional en la última reforma que se hizo en nuestra Carta Magna –junto con otros documentos internacionales sobre Derechos Humanos, alguno de los cuales serán referenciados más adelante-.

En dicha Convención, expresamente se modifica el criterio imperante desde 1853-1860 en nuestro país conformándose un nuevo ‘paradigma’ en la materia. Esta nueva tesitura se sustenta en el precepto contenido en el art. 13 de la CADH que estatuye: “*Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente por escrito o en forma impresa o artística o cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vía o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyen incitaciones a la violencia o cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional*”. De modo similar, el art. 14 de la CADH ratifica ese nuevo paradigma abarcando otros institutos del derecho<sup>40</sup>.

Como puede apreciarse, el nuevo paradigma está dado porque la libertad de expresión, a partir de este instrumento jurídico internacional, no abarca solamente

40 CADH. Artículo 14. Derecho de Rectificación o Respuesta. 1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados o que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. 2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido. 3. Para la efectiva, protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa eriodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

la posibilidad de ‘expresar’ las ideas por la prensa sin censura previa (art. 14 CN) sino que, además, se garantiza que “toda persona” tenga el derecho de “buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole” (art. 13 CADH).

Vale aclarar –como se anticipó- que éste no es el único instrumento internacional que, en el caso argentino, tiene rango constitucional y que se ocupa de esta materia, conformando el nuevo paradigma jurídico en materia de acceso a la información pública. De este modo, es posible –en rápido repaso- citar las siguientes normas:

- **Declaración Universal de Derechos Humanos.** El art. 18 de la Declaración se ocupa de la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Además, el art. 19 establece que todo ‘individuo’ tiene derecho de opinión y expresión. Inmediatamente después, éste artículo establece que: “*este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*”.

- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.** En su art. 4 se establece que “*toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio*”. La libertad de investigación concierne, especialmente, al derecho de acceso a la información pública.

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Su art. 19 garantiza que nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones y la libertad de expresión “... *comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección...*”.

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** El art. 5 de este Pacto, en su segundo párrafo, dispone, casi anticipándose a numerosos debates jurídicos que, por cierto, en Argentina también se dieron, que “*no podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto, no los reconoce o los reconoce en menor grado*”. Luego, en su art. 15 se reconoce el derecho a la participación en la vida cultural, en beneficiarse con el desarrollo científico y sus aplicaciones, y en la protección de las producciones científicas, literarias o artísticas, por lo que se asegura no sólo su conservación y desarrollo, sino también la difusión de la ciencia y la cultura, lo que conlleva, ineludiblemente, también, la libertad para la investigación científica y creadora.

- **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.** En este documento, los estados partes condenan la discriminación racial y, entre otras diversas cuestiones, se comprometen (art. 5, inc. d) VII y VIII) a sostener –sin distinciones de raza, color y origen nacional o étnico- el

derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

- **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.** También en esta Convención se recepta la libertad de en todos los planos de la mujer y obliga a establecer medidas adecuadas que eviten y sancionen la discriminación.

- **Convención sobre los Derechos del Niño.** El art. 12 de este documento establece que “1. *Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimientos de la ley nacional*” y, en su art. 17, se dispone que “*Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes: a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29; b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales; c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños; d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena; e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18*”.

- **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.** El art. 21 de esta Convención expresamente detalla, en materia de expresión, opinión y acceso a la información, que “*Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida, la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, entre ellas: a) Facilitar las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad; b) Aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas,*

*el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales; c) Alentar a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante Internet, a que proporcionen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso; d) Alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de Internet, a que hagan que sus servicios sean accesibles para las personas con discapacidad; e) Reconocer y promover la utilización de lenguas de señas”.*

Pues bien, todos estos documentos internacionales citados gozan -según estuyere el art. 75, inciso 22) de la Constitución Nacional- *“en las condiciones de su vigencia, (de) jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”.*

Evidentemente, Argentina se encuentra frente a un nuevo paradigma jurídico en materia de acceso a la información pública. No sólo por el plexo normativo que contiene este derecho que, sin lugar a dudas, es considerado un Derecho Humano sino, además, porque el mismo trasciende una concepción meramente ‘individual’, siendo -ahora- considerado individual, social y colectivo.

Esa es la conceptualización que, por otra parte, realiza Amnistía Internacional, por cuanto concibe éste derecho no sólo como Derecho Humano sino que, concomitantemente, *“constituye una de las principales herramientas para el control de la actividad estatal por parte de la ciudadanía. La información pública es el primer paso hacia el principio de publicidad en la administración de gobierno y es imprescindible para concretar la participación social”*<sup>41</sup>.

Actualmente, entonces, el derecho de acceso a la información pública no es solo un derecho individual que protege a cada uno de quienes formamos parte de la sociedad sino que se proyecta social y colectivamente, al punto de ser un baluarte en la construcción del espacio público y sostén ineludible de la democracia. Es por todo ello que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión ha ido reconfigurándose con el transcurso del tiempo. Precisamente, el Derecho al Acceso a la Información Pública se enmarca dentro de los nuevos cauces que éste derecho ha ido adquiriendo y que, en el caso argentino, abarca un número cada vez mayor de normas jurídicas. Es así que no sólo posee rango constitucional sino que diversos instrumentos legales, de diversa jerarquía, lo han propiciado y materializado.

Por esa razón en los últimos años se ha visto la proliferación de normativas que no sólo ratifican este Derecho Humano sino que, aún más, adoptan medidas

---

41 Amnistía Internacional, *El acceso a la información pública es una herramienta fundamental para la defensa de los derechos humanos*, Publicación web del sitio oficial: <https://amnistia.org.ar/el-acceso-a-la-informacion-publica-es-una-herramienta-fundamental-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos/>. 18.03.2016. Fecha de última consulta: 04.03.19 – 11:04 hs.

conducentes a su plena y eficaz operatividad. En función de ello, se hace necesario conocer el plexo normativo en el que éste derecho de acceso a la información pública se inserta, las normativas básicas que lo regulan y los ‘nuevos modos’ de llevar adelante nuestras labores en las administraciones públicas frente a los retos y desafíos que este paradigma propone.

Siguiendo esa senda, a nivel nacional se dictó el **Decreto N° 1172/03 de Acceso a la Información Pública**, conteniendo cinco (5) Anexos que se ocupan, respectivamente, de las siguientes temáticas:

1. Audiencias Públicas en el ámbito del PEN
2. Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito PEN
3. Reglamento para la elaboración participativa de normas
4. Reglamento de Acceso a la Información Pública en el ámbito del PEN
5. Reglamento de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos

Claramente esta norma era insuficiente para regular las distintas aristas que el acceso a la información pública supone pero, no obstante ello, significó un punto de inflexión por cuanto ésta temática se incluyó en la agenda pública.

Luego se dictaron otras normas en sentido similar, como la **Ley N° 25.831 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental** donde se establece que “*(e) l acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad*”. No es intención de este trabajo examinar los presupuestos de dicha Ley, pero sí vale destacar que, en la misma, se establece claramente la obligación de “*(l)as autoridades competentes de los organismos públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas, están obligados a facilitar la información ambiental requerida en las condiciones establecidas por la presente ley y su reglamentación*”, en alusión a las responsabilidades internacionales contraídas por la propia República Argentina.

Del mismo modo, otras normas se ocuparon de esta temática, como por ejemplo la **Ley N° 26.653 de Accesibilidad en Páginas Web**.

Más allá de las distintas esferas de la estatalidad y el distinto nivel jerárquico normativo que será analizado en su oportunidad dentro de esta Investigación, lo cierto es que aún faltaba una norma clara que reglamentase lo que ordenaba la CADH.

Hubo que esperar, entonces, hasta la sanción de la **Ley N° 27.275 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública** publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 29.09.2016 para que ello tuviera lugar. Al año siguiente, mediante **Decreto N° 206/17** dicha Ley fue reglamentada por el Presidente de la Nación.

### **Jurisprudencia**

Más allá del plexo normativo, éste Derecho Humano fue motivo de distintas interpretaciones jurisprudenciales, a partir de sucesos de diversa índole que motivaron la intervención de órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales.

Tal vez la Sentencia que se ha convertido en un referente en la materia –aunque no es la única ni la primera- haya sido la de Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recaída en **el caso Claude Reyes, Marcel y otros vs. Chile** donde dicho órgano judicial estableció, entre otras varias consideraciones, que:

*- El Estado violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los señores Marcel Claude Reyes y Arturo Longton Guerrero, en relación con las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos y libertades y de adoptar disposiciones de derecho interno establecidas en los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado, en los términos de los párrafos 61 a 103 de la presente Sentencia.*

*- El Estado debe, a través de la entidad correspondiente y en el plazo de seis meses, entregar la información solicitada por las víctimas, en su caso, o adoptar una decisión fundamentada al respecto, en los términos de los párrafos 157 a 159 y 168 de la presente Sentencia.*

*- Además, el Estado debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 161 a 163 y 168 de la presente Sentencia.*

*- El Estado debe realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información, en los términos de los párrafos 164, 165 y 168 de la presente Sentencia. (texto extraído de la parte resolutive y decisorio de la Sentencia mencionada).*

Nótese la importancia que, para la CIDH el derecho de acceso a la información pública adquiere.

Del mismo modo, a nivel nacional existen precedentes de trascendencia en la materia como, a modo de ejemplo, el sentenciado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la causa “**Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI**”, donde el máximo tribunal del país reconoce jurisprudencialmente el principio de máxima divulgación de la información pública.

Muy recientemente, nuestro Máximo Tribunal emitió la Sentencia en la causa “**Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986**” (del 07.03.2019) donde profundiza el análisis del Acceso a la Información Pública como Derecho Humano, enfatizándose el acceso irrestricto que le corresponde a la ciudadanía sobre la información pública que el Estado genera porque “*(s)e trata, en definitiva, de un derecho que pertenece al hombre común*”.

### **La Ley N° 27.275 y las Universidades Nacionales**

La norma que específicamente regula esta materia, la **Ley N° 27.275**, expresamente establece el derecho de acceso a la información pública que comprende la posibilidad de **buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información** bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la Ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma, presumiéndose pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley (art. 2).

Pues bien, dentro de los sujetos obligados se encuentran las “**Universidades**” (inciso j), art. 7). Expresamente dicha norma establece que “*(s)on sujetos obligados a brindar información pública... j) Organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos*”.

Como puede notarse, el texto del artículo citado no es para nada claro por cuanto enumera diferentes entidades, todas ellas con distinta conformación jurídica. Por ej., las organizaciones empresariales claramente refieren a entidades de derecho privado, mientras que los partidos políticos son entes públicos no estatales. A eso hay que agregar que el inciso l) del mismo artículo expresamente nombra a las “*personas jurídicas públicas no estatales*”.

En sentido similar cabría dudar sobre la mención de las Universidades en el inciso j) toda vez que no se hace alusión a ninguna calificación de ellas y, como todos sabemos, las Universidades Nacionales –y sólo ellas- gozan de autonomía y autarquía reconocidas en el texto de la Constitución Nacional (inciso 19) del art. 75 CN). Más allá de esta disquisición, lo cierto es que las “Universidades” aparecen citadas de modo directo y categórico en la Ley bajo análisis.

Y también es cierto que la Universidad, en tanto institución, genera grandes controversias en cuanto a su caracterización jurídica, sobre su propia y compleja dinámica y sobre su singular manera de ser gestionadas. Tanto es así que no existe, en el espacio público, ninguna otra institución que pueda ser asimilada, siquiera someramente, a la propia institucionalidad universitaria. Es que en Argentina las Universidades –y especialmente las Nacionales– gozan de un estatuto particular dentro del entramado institucional dado por la garantía de autonomía y autarquía consagrada en la Constitución Nacional ya citado.

### **Notas sobre la gestión universitaria**

Muy someramente, es posible aseverar que la gestión universitaria se distingue claramente de cualquier otra que pudiere desarrollarse en el ámbito público. No sólo es diferente por quienes la integran (representantes de claustros), por las normas jurídicas aplicables (autónomas) sino, sobre todo, por el objeto de su cometido (gestionar la generación, transmisión, investigación, vinculación y difusión de conocimiento) y el modo en que se ejerce la misma (con preponderancia hacia la horizontalidad).

Es en esa peculiaridad que se enmarca el necesario reconocimiento jurídico del derecho de acceso a la información pública sobre estas especiales instituciones. Porque, si bien como se dijo, las Universidades Nacionales se encuentran alcanzadas por expresa disposición de la Ley en la materia, lo cierto es que su efectivización genera fuertes desafíos en la administración universitaria.

Al respecto, es posible, en rápido repaso, afirmar que hay una ‘base común’ referida a cualquier administración y que supone la transparencia del manejo de fondos y, por ende, la información que se genere en su generación, aplicación, destino de los recursos, entre otros, es indiscutiblemente pública. Sin embargo, hay aspectos que hacen a la necesaria incertidumbre que la administración del conocimiento supone. Porque si se pautan o planifican todos los asuntos, materias, desarrollos, documentos y aplicaciones que la Universidad debe generar en un período determinado, eso implica que se administra ‘lo conocido’ y eso, precisamente, atenta en última instancia con el desarrollo de la ciencia y tecnología. En cambio, si la Universidad debe proponer a extender las fronteras de lo conocido, necesariamente hay una zona fronteriza donde lo desconocido adquiere preponderancia.

Gestionar esa zona de clara incertidumbre, de modo transparente, con rendición de cuentas adecuadas y un razonable acceso a la información pública implica, sin lugar a dudas, un verdadero desafío que lleva a la necesaria innovación y transformación en las prácticas con que cotidianamente se administra.

## Bibliografía

- Amnistía Internacional. *El acceso a la información pública es una herramienta fundamental para la defensa de los derechos humanos*, Publicación web del sitio oficial: <https://amnistia.org.ar/el-acceso-a-la-informacion-publica-es-una-herramienta-fundamental-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos/>. 18.03.2016. Fecha de última consulta: 04.03.19 – 11:04 hs.
- AZAR, A. M. (2011). El sistema integral e integrado del control público: bases, obstáculos, riesgos y desafíos. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)* N° 397.
- BALBÍN, C. F. (2016). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- BAZÁN, V. y JIMENA QUESADA, L. (2014). *Derechos económicos, sociales y culturales*, Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- BIDART CAMPOS, G. J. (1995). *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Argentina: Ediar.
- BIDART CAMPOS, G. J. (1997). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo VI, La reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Argentina: Ediar.
- CENICACELAYA, M. de la N. (2014). *La Corte Suprema reconoce un derecho fundamental: el derecho de acceso a la información pública*, La Plata, Buenos Aires, Argentina: Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, año 11 n° 44, p. 73-77.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014), *Consideraciones sobre la ratificación universal de la Convención Americana y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos*. ISBN 978-0-8270-6357-0, CIDH, OEA.
- QUIROGA LAVIÉ, H., BENEDETTI, M. A. y CENICACELAYA, M. N., (2009). *Derecho Constitucional Argentino*, tomos I y II, Buenos Aires, Argentina: Rubinzal Culzoni.
- RUIZ, Guillermo y CARDINAUX, Nancy (compiladores). (2010). *La autonomía universitaria: Definiciones Normativas y Jurisprudencia en clave histórica y actual*, Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Editorial La Ley.



## A cien años de la Reforma Universitaria Argentina Dónde estamos y hacia dónde vamos?

**Roxana Marina Arrúa**  
**Universidad Nacional de Formosa**

Me propongo con este sencillo trabajo resaltar la importancia de la Reforma Universitaria Argentina de 1918, sus principios rectores, la manera en que ha repercutido en otros movimientos estudiantiles, los problemas y desafíos que según mi modesto punto de vista enfrenta nuestro sistema universitario.

El tema es lo suficientemente amplio y complejo como para que pueda ser tratado por especialistas en educación, por sociólogos, politólogos e incluso economistas.

Sin embargo, lejos estoy de hacer un análisis lo suficientemente profundo. Estas no son más que ideas y opiniones personales que he forjado luego de 23 años de trabajo en una Universidad Nacional, y que hoy comparto con los miembros de nuestra Red.

### **1. Brevísima historia**

#### **Deodoro Roca.**

Así se llamaba el joven que lideró en 1918 un movimiento social, cultural, político y educativo que produjo un cimbronazo en la educación universitaria argentina.

Un joven de 28 años con gran compromiso político, un luchador de causas justas, brillante, lúcido, irónico.

Ese movimiento del que formó parte favoreció la llegada y el acceso de estudiantes de clases medias urbanas a las Universidades. Hasta ese entonces, la educación universitaria en Argentina estaba reservada casi con exclusividad a jóvenes adinerados.

Por qué luchaban los jóvenes en ese entonces? Por transformar la educación, la enseñanza y el aprendizaje.

En 1918 existían en el país sólo tres universidades nacionales: la de Buenos Aires (1821), la de La Plata (1905) y la de Córdoba, fundada por los jesuitas en 1613. Aparte de ellas, existían dos universidades provinciales: la de Tucumán y la del Litoral, que terminarían siendo nacionales entre los años 1920 y 1922.

La Universidad de Córdoba era la más rígida en su régimen educativo: con un gran conservadurismo impuesto por la Iglesia desde su fundación en 1613, en pleno siglo XX seguía atada a viejas estructuras: los cargos docentes se obtenían por designaciones arbitrarias o se heredaban de padres a hijos; no se admitía el disenso y mucho menos la libertad de pensamiento.

Esas ataduras fueron detonantes del descontento y la rebelión y generaron tierra fértil para los reformistas.

En Córdoba el rechazo de los reclamos estudiantiles por parte de las autoridades universitarias abrió paso a manifestaciones en la calle, a huelga por tiempo indeterminado por parte de los jóvenes -quienes se negaban a ingresar a las aulas-, a la intervención política de la Universidad al tiempo que se creaba la Federación Universitaria Argentina.

La elección de un nuevo Rector -Antonio Nores- que representaba el clericalismo y que a la vez era miembro de la *Corda Frates* (asociación ultra conservadora de caballeros católicos) no hizo más que potenciar el descontento estudiantil.

Los “reformistas” declararon nuevamente la huelga y marcharon por las calles, consiguiendo la adhesión de la Federación Obrera de Córdoba: nacía entonces la unión embrionaria de estudiantes y trabajadores. A lo largo de la historia argentina aparecerán como grupos activos y generalmente unidos en reclamos sociales, políticos, económicos y educativos.

El 21 de junio de 1918 se publica en la Gaceta Universitaria –revista de la Federación Universitaria de Córdoba- el “*Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria*”. No lleva su nombre, sin embargo, Deodoro Roca fue el encargado de su redacción.

*“Hemos resuelto llamar a todas las cosas por el nombre que tienen. Desde hoy contamos para el país una vergüenza menos y una libertad más. Los dolores que quedan son las libertades que faltan. Creemos no equivocarnos, las resonancias del corazón nos lo advierten: estamos pisando sobre una revolución, estamos viendo una hora americana”*<sup>62</sup>

El Manifiesto no sólo fue una declaración de principios sino también una clara idea de la educación universitaria que se pretendía. Y fue tal su fuerza que la segunda intervención ordenada por el gobierno nacional a la Universidad de Córdoba terminó aceptando los reclamos estudiantiles: se reformó el estatuto universitario, se aceptó la docencia libre, el cogobierno paritario (por primera vez los estudiantes formaban parte del gobierno universitario en igual número que los docentes), la gratuidad, la libertad de pensamiento, el compromiso con la realidad social, concursos con jurado estudiantil, la implementación de nuevos métodos de enseñanza, la extensión universitaria, la investigación y la autonomía.

---

<sup>62</sup> “Manifiesto Liminar” Publicado en “La Gaceta Universitaria” el 21 de junio de 1918. Córdoba, Argentina

*“La juventud ya no pide. Exige que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio de los cuerpos universitarios por medio de sus representantes. Está cansada de soportar a los tiranos. Si ha sido capaz de realizar una revolución en las conciencias, no puede desconocerle la capacidad de intervenir en el gobierno de su propia casa”<sup>63</sup>.*

Tres años después, en 1921, esas grandes reformas se habían extendido a todas las universidades argentinas.

La lucha estudiantil que había comenzado en una provincia argentina –Córdoba- se extendía con fuerza inusitada a Chile, Perú y Cuba durante los primeros años de la década de 1920. Diez años después irrumpía en México, Paraguay y Brasil, adquiriendo dimensiones continentales.

Imposible no reconocer, entonces, que el activismo estudiantil latinoamericano es clara consecuencia de la Reforma Universitaria de 1918.

## **2. Qué nos dejó la reforma universitaria de 1918?**

No puede entenderse la reforma universitaria sólo como un movimiento estudiantil que buscó cambios en la estructura académica. Fue mucho más que eso. Fue la unión entre universidad y sociedad. Y a partir de allí para nosotros creció con fuerza la idea de que la Universidad no debe crecer ni desarrollarse a espaldas de la sociedad.

El “*Manifiesto Liminar*” de 1918 constituyó la base y punto de partida de todos los movimientos reformistas estudiantiles latinoamericanos que se dieron luego. Sin dudas los jóvenes argentinos de 1918 que impusieron cambios profundos se adelantaron en 50 años al “*Mayo Francés*”, otro gran movimiento estudiantil y obrero iniciado en Francia en 1968 que produjo la mayor huelga general de la historia de Francia.

Con consignas que aún hoy escuchamos “*Queda estrictamente prohibido prohibir*”, “*La imaginación al poder*”, “*Seamos realistas, pidamos lo imposible*”, “*En los exámenes, responda con preguntas*”, “*Profesores, ustedes nos hacen envejecer*”, “*Si Usted piensa por los otros, los otros pensarán por usted*” los jóvenes demostraron su hartazgo con la clase dirigente, la política de consumo y la educación.

21 años después los estudiantes de la República Popular China protestaron en la *Plaza Tiananmén* en busca de apertura política y mejoras económicas, siendo brutalmente reprimidos por el ejército chino.

Quién no recuerda la icónica foto del joven chino con sus brazos en alto frenando el avance de cinco tanques?

<sup>63</sup> “Manifiesto Liminar”, ob. cit.

Pasan los años y pareciera que el espíritu es el mismo. No importa la época ni el lugar: los jóvenes y los trabajadores salen a las calles a exigir y a luchar. Es que, en definitiva, la Universidad no puede ir a contramano de la sociedad. Lo que a ella le pasa, termina haciéndose eco en las aulas.

### **3.Y hoy, cómo estamos?**

Es esta una difícil pregunta que según la situación de cada Universidad podrá obtener una respuesta más o menos positiva.

La educación superior argentina se caracteriza por ser pública, plural, gratuita y cogobernada. Entendemos la educación como un derecho de raigambre constitucional (*Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio;... de enseñar y aprender*<sup>64</sup>).

En la Argentina, la educación universitaria abre sus puertas a todo aquel que quiera aprender. Pero para que esa invitación de puertas abiertas pueda seguir funcionando hace falta una política fuerte en cuanto a presupuesto, investigación, becas de estímulo para estudiantes –donde se les haga un efectivo seguimiento respecto de sus logros académicos–; hace falta buscar y encontrar la fórmula que permita a las instituciones universitarias retener a los alumnos hasta la culminación de sus estudios.

Se necesita vocación para ser estudiante universitario, pero a veces esto no alcanza si las cuestiones económicas, culturales y geográficas terminan siendo el principal obstáculo del estudiante. Es fundamental, entonces, sostener y apoyar.

En la Argentina el sistema universitario actual tiene luces y sombras. Seguimos sosteniendo a capa y espada una educación superior de alta calidad, con Universidades reconocidas a nivel internacional, especialmente en Latinoamérica.

En 2016 siete universidades argentinas figuraban entre las mejores cincuenta de Latinoamérica<sup>65</sup>. En este País todo aquel que tenga vocación, se esfuerce y ponga ganas puede llegar a obtener un título universitario. Si no tiene los medios económicos el Estado buscará la forma de darle ayuda financiera a quienes la necesiten para que puedan solventar sus estudios<sup>66</sup>.

Los argentinos Bernardo Houssay, Luis Federico Leloir, César Milstein, Carlos Saavedra Lamas y Alberto Pérez Esquivel fueron galardonados con el Premio Nobel. Todos ellos egresaron de Universidades Nacionales Argentinas. La

---

64 Artículo 14 Constitución de la Nación Argentina

65 Fundación Universia Argentina. Publicación on line del 16/06/2016

66 Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) que otorga becas a estudiantes que ingresen o estén cursando una carrera vinculada a las ingenierías, ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas, ciencias básicas. Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) dirigidas a estudiantes de ciencias de la salud, humanas y sociales. En ambos casos se exige que se trate de carreras de grado en universidades nacionales o institutos universitarios.

formación académica de esos hombres estuvo signada por la educación pública y gratuita, tal cual la tenemos hoy. Quizás el logro que obtuvieron se debió a la combinación de inteligencia, esfuerzo, perseverancia, educación y compromiso social.

#### 4. Y hoy, hacia dónde vamos?

En la Argentina tenemos 55 universidades públicas y gratuitas para carreras de grado.

Sin embargo, y más allá de la excelencia y la gratuidad la mayor parte de la sociedad siente que la universidad no cumple las expectativas que se depositan en ella. Crea profesionales que no siempre están al servicio de la sociedad. Qué clase de graduados estamos formando? Qué ideas tienen los egresados de la función que deben cumplir en el medio en que se desempeñan? Pareciera ser que todo se reduce a lograr trabajos bien remunerados que sirvan para lograr una mejor calidad de vida y un rápido ascenso social.

Acaso algún egresado se pregunta cómo devolver a la sociedad lo que el Estado le ha dado en educación? Creo que muy pocos se hacen planteos de ese tipo. *Una universidad puede formar profesionales excelentes, aunque socialmente inútiles*<sup>67</sup>

Nuestras universidades afrontan graves problemas, pero afortunadamente, ninguno terminal. Los desafíos que tenemos por delante no son sólo económicos. Buena parte de nuestros conflictos se mantienen porque todavía no sabemos que tipo de universidad pretendemos, y si lo sabemos, no encontramos el camino para llegar a ese ideal.

Necesitamos políticas coherentes. Acaso sirve una universidad pública, gratuita, pluralista si muchos ingresan y sólo unos poquísimos traspasan sus puertas con el título bajo el brazo? Acaso no deberíamos transmitir a nuestros alumnos el amor por el conocimiento, no deberíamos educarlos de manera más integral para que puedan ejercer sus profesiones con mayor responsabilidad social? No deberíamos los profesores volver a sentir que la docencia es cuestión de amor y pasión?

Ya lo dijeron cien años atrás: *“Si no existe una vinculación espiritual entre el que enseña y el que aprende, toda enseñanza es hostil y de consiguiente infecunda”*<sup>68</sup>.

Vale más un estudiante que pregunte que uno que responda. En lo personal, prefiero y valoro más a un estudiante con sentido crítico que a uno simplemente memorista

Si pudiéramos preguntarle a los jóvenes que lucharon y lograron la reforma universitaria en 1918 si están conformes con nuestro sistema universitario actual, creo que la respuesta sería positiva.

<sup>67</sup> FRONDIZI, Risieri citado por DIAZ DE GUIJARRO, Eduardo en “La universidad en la Argentina de hoy: una deuda social”. Revista “Herramienta” N° 54

<sup>68</sup> “Manifiesto Liminar”, ob. cit.

Aun hoy, cien años después, pese a haber vivido épocas políticas y económicas convulsionadas y difíciles Argentina sigue teniendo una educación superior progresista y de avanzada. Tenemos muchas fallas, pero afortunadamente nuestro sistema es perfectible.

Hay mucho por hacer y algo estamos haciendo: la creación de esta Red hace ya veinte años, como la de la Red Iberoamericana de Derecho Universitario –RIDU– es una muestra de cuán comprometidos estamos con nuestras universidades. Y en cada uno de esos encuentros pensamos, debatimos, proponemos, escuchamos. Y damos vida a la madre de todas las batallas: la de soñar.

Soñamos con alumnos deseosos de aprender y profesores apasionados por enseñar. Soñamos con que todo aquel que quiera, pueda acceder a estudios superiores. Soñamos con profesionales comprometidos con la sociedad a la que en definitiva, se deben. Soñamos con políticas estatales que pongan en primerísimo lugar la educación. Soñamos, soñamos. Y de a poco, estamos transformando sueños en realidades.

## La Universidad como escenario del procedimiento administrativo

**Augusto González Navarro**  
**Director General de Asuntos Jurídicos**  
**Universidad Nacional de Tucumán.**

### Introducción

La temática que intentamos abordar en este trabajo atiende a la normativa vigente en nuestro país en el orden federal para la regulación de los procedimientos administrativos, colocando el centro de gravedad en su aplicación en el ámbito de una institución que reviste características particulares en nuestro entramado institucional y que ha merecido un tratamiento también singularizado en la consideración de los operadores jurídicos: las universidades nacionales.

Analizaremos, dentro de las limitadas fronteras cuantitativas previstas, algunos casos particulares suscitados en este plano y las respuestas legislativas, doctrinarias y jurisprudenciales que se han ensayado en la materia.

### Nuestro régimen nacional y su ámbito de aplicación

El artículo 1° de la ley 19549, al definir su ámbito de aplicación, adopta un criterio subjetivo al aludir a la “administración pública nacional centralizada y descentralizada”. El mapa institucional es, entonces, la Administración cuya jefatura titulariza el Presidente de la Nación y ejerce el Jefe de Gabinete de Ministros (arts. 99 inc. 1° y 100 inc. 1° de la Constitución Nacional)<sup>69</sup>.

Conforme este diseño, quedarían fuera de su órbita las actividades desarrolladas por los órganos legislativo y judicial en ejercicio de funciones administrativas, las de los entes público no estatales, las de los particulares que ejercen tales funciones por tener a su cargo cometidos estatales y las de los organismos militares y de seguridad, expresamente excluidos.

¿Qué decir respecto de los *entes autónomos* o *autoridades administrativas independientes*, figuras que no pudieron ser previstas por leyes y reglamentaciones que datan de la década del '70 y que sólo tuvieron reformas parciales a principios de la del '90?

En 1994 se introdujeron en el texto constitucional diversos sujetos estatales revestidos de garantías de autonomía, de diferentes grados y con diferentes fun-

---

<sup>69</sup> Tal la posición de Balbín, quien considera preeminente atender a las previsiones de las normas positivas que regulan cada instituto y advierte que los regímenes nacionales de procedimiento administrativo, de contrataciones administrativas y de empleo público apuntan al criterio subjetivo (BALBIN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, LA LEY, Buenos Aires, 2011, t. 1, pp. 771/72).

damentos. Se reconoció este status a las Municipalidades, a la Auditoría General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Consejo de la Magistratura, al Jurado de Enjuiciamiento, al Ministerio Público, a los entes reguladores de servicios públicos - según algunos autores-, todos los cuales vienen a sumarse a instituciones particulares como el Tribunal Fiscal<sup>70</sup>.

Antes de ello, en la jurisprudencia de la Corte Federal, un recordado voto en disidencia había señalado la posibilidad de la creación de órganos "...que actúen con independencia del Poder Ejecutivo, como ocurre con los "tribunales administrativos" en general. En todos estos casos importa esencialmente la libertad de criterio con que tales entes ejercen su actividad, en relación particularmente a la "Administración", en tanto organización que tiene como jefe al Presidente<sup>71</sup>.

La pregunta que surge es, entonces, ¿Cuál es la situación de tales entes frente a la legislación de procedimientos administrativos que fija a la "administración centralizada y entes descentralizados" como ámbito de aplicación?

### **El polisémico concepto de *autonomía universitaria***

Sobre el sentido y alcances del concepto la doctrina iuspublicista ha vertido océanos de tinta, abonando en algunos casos una concepción sumamente restrictiva y mezquina y en otras ha ampliado el ángulo de mira<sup>72</sup>.

70 García de Enterría y Fernández señalan que en el entramado institución al europeo se ha dado esta denominación a entes como la Comisión Nacional de Informática y Libertades creada en Francia por la Ley del 6 de enero de 1978; el *Bundesbank* (banco central) regulado en Alemania en 1957; el Ente Público de Radio y Televisión y el Consejo de Seguridad Nuclear, creados en España en 1980, entre otros. Agregan estos autores que "...en la misma posición se encuentran las Universidades, protegidas por la garantía institucional a la autonomía universitaria que resulta del artículo 27.19 de la Constitución" (cfr. GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 9ª. Edición, Civitas, Madrid, 1999, T. I, p. 422.

71 "UBA c/ Estado Nacional s/ inconstitucionalidad de decreto", *Fallos*, 314:570 (de la disidencia del juez Fayt).

72 Entre los primeros es paradigmática la posición de Marienhoff, quien partiendo de un enfoque rigurosamente técnico jurídico, negaba la posibilidad de que en nuestro sistema institucional pueda hablarse de autonomía salvo respecto de las provincias, en tanto son titulares de un "poder propio y originario" para darse su propia ley y regirse por ella, que no les ha sido delegado por un ente superior, por lo que, tanto respecto de universidades como de municipalidades no podía hablarse sino de entes autárquicos (Cfr. MARIENHOFF, Miguel S., "La supuesta autonomía municipal", *La Ley*, 1990-B, Sec. Doctrina, p. 1012 y ss). En similar sentido CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. 1, p. 255/256; LUQUI, Juan Carlos, "El pensamiento de Bielsa sobre la Universidad", *La Ley*, t. 150, p. 1057; BIELSA, Rafael, *Derecho Constitucional*, p. 781 y ss., entre otros. En la concepción amplia se enrolan VANOSSI, Jorge Reynaldo, *Universidad y Facultad de Derecho. Sus problemas*, Eudeba, Buenos Aires, 1989.; SANCHEZ VIAMONTE, Carlos, "Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Año VI, N° 78, p. 42; QUIROGA LAVIÉ, Humberto, "La autonomía universitaria", *La Ley*, 1986-E, 1017). En una tesitura extrema, Bidart Campos ha situado a las Universidades entre los "entes públicos no estatales", manifestando que "Por la "no estatalidad", tal personalidad jurídica pública las asemeja a la Iglesia Católica Romana, a los partidos políticos y a las asociaciones sindicales, y las preserva de toda intrusión gubernamental". (BIDART CAMPOS, Germán, "El fallo de la Corte Suprema sobre el estatuto de la Universidad Nacional de Córdoba - Gratuidad, equidad, autonomía", *La Ley*, 1999-E, p. 254; "La autonomía universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el Poder Ejecutivo", *ED*, 142-472 y *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, tomo VI, La reforma constitucional de 1994, Buenos Aires: Ediar, 1995), En otras posiciones se sitúan Bianchi, quien distingue diversos grados posibles de autonomía, en el último de los cuales sitúa a las Universidades (BIANCHI, Alberto B., "La autonomía universitaria - a propósito de la revisión judicial de los concursos", *La Ley*, 2005-C, 342) y Gordillo, quien lúcidamente ha desmitificado la férrea distinción entre los conceptos de autonomía y autarquía, caracterizándola como una cuestión de grado y no de diferentes "naturalezas jurídicas" (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 8va. Edición, Buenos Aires, 2003, t. I, p. XIV-11).

El Tribunal Cimero, por su parte ha virado de una posición estrecha hacia una de mayor amplitud<sup>73</sup>.

No obstante, algunos aspectos han quedado consolidados y sirven para definir los contornos de la universidad pública como un ente particularizado dentro del esquema organizativo estatal. Son los siguientes:

1. Las universidades poseen un poder jurígeno que les pertenece *iure proprium* por directo mandato constitucional, sin ser producto de una “delegación legislativa”, como en algún precedente había sostenido la CSJN.
2. Sus normas fundacionales (Estatutos) no están sometidos a la aprobación del PE, rigen a partir de su publicación en el Boletín Oficial y no pueden ser subsumidos en ninguna de las categorías tradicionales de normas reglamentarias<sup>74</sup>.
3. No se encuentran sujetas a los controles administrativos jerárquico ni de tutela.
4. No les está vedado recurrir actos administrativos de la administración central ni de los entes autárquicos.
5. Están fuera del radio de aplicación de las normas de conflictos interadministrativos.
6. La LNPA y sus reglamentos les son aplicables sólo de manera supletoria.

### **Las vías recursivas contra los actos universitarios**

Un primer aspecto puesto en cuestión fue el del sometimiento de las UUNN a la revisión de los actos administrativos de sus órganos por las vías recursivas previstas por los artículos 89 y 94 del Decreto 1759/72.

La respuesta jurisprudencial fue coherente con el encuadre que la Corte Suprema asignaba a las universidades en la etapa previa a la reforma de 1994: el de meros entes autárquicos que no se diferenciaban en cuanto a su régimen jurídico al de otras figuras descentralizadas.

En el primer caso, el Tribunal la admisibilidad del recurso jerárquico respecto de las universidades en un fallo de 1983, confirmando la anulación de un acto administrativo por el que el Ministro de Educación había dispuesto la cesantía de

<sup>73</sup> La primera etapa está representada por precedentes como el citado “UBA c/ Estado Nacional”, *Fallos*, 314:570; “Monges”, *Fallos*, 319:3148; “Estado Nacional c/ Universidad de Lujan”, *Fallos*, 322:842 o “Universidad de Córdoba c/ Estado Nacional”, *Fallos*, 333:1951. En la segunda ubicamos a las sentencias recaídas en “Universidad de Mar del Plata c/ Banco Nación” 326:1355 y “Ministerio de Cultura y Educación-Estado Nacional sobre art. 34 ley 24.521 (Universidad de La Plata), *Fallos*, 331:1123.

<sup>74</sup> García de Enterría y Fernández no dudan en equiparar los reglamentos emanados de las Universidades con los de las Corporaciones Locales, las primeras de índole institucional y las segundas con encuadre territorial, a las que “... las leyes reconocen una cierta autonomía, esto es, un determinado poder de disposición sobre sus propios asuntos, que cualquiera que sea su amplitud, implica siempre la facultad de dictar para sí mismas su propia normación”. En este orden consideran paradigmático el caso de los Estatutos de las Universidades, que incluyen entre “...los procedentes de órganos constitucionales, en este caso, de organizaciones con una independencia constitucionalmente garantizada” (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Civitas, 9ª edición, 1999, t. I, pp. 186 y 211).

un agente no docente de la Universidad Nacional de Tucumán, atribución que la ley 23.068 —norma universitaria entonces- vigente reservaba en forma privativa a los rectores<sup>75</sup>.

En el caso del recurso de alzada, en cambio, un paradigmático precedente de 1991 convalidó su aplicación, invocando el control de “tutela” ministerial sobre los entes *descentralizados*<sup>76</sup>.

El voto mayoritario se fundó en las cláusulas de la Constitución histórica que conferían al Presidente el carácter de “Jefe Supremo de la Nación” (art. 86, inc. 1°). “...La falta de ese contralor —señala la mayoría- las convertiría (a las universidades) en entidades independientes, desnaturalizando el régimen jurídico que les es propio”<sup>77</sup>.

La disidencia del ministro Fayt en este precedente, además de haber instalado una premonitoria amplitud en la interpretación de la autonomía, señaló que “...el control que constitucionalmente corresponda será el que la Constitución Nacional encomienda al Poder Judicial”. Anticipó también lo que años después establecería el artículo 32 de la Ley 24.521 al instituir una vía de control directo en sede judicial, vedando- la revisión administrativa.

### **Los procedimientos “especiales”**

Con la vigencia la LNPA, el decreto 9101/72 (B.O. 04/07/73) incluyó entre los *procedimientos especiales* que continuaban en vigencia a “los procedimientos en las universidades”, con salvedad de las disposiciones del artículo 94 del Decreto 1759/72 y del art. 117 de la ley 17.245, régimen universitario de ese momento. Se estableció allí la aplicación *supletoria* de la LNPA y el RNPA<sup>78</sup>.

Consideró al respecto la CSJN que: “La disposición del artículo 17 de la ley 19.549, por ser de carácter general, -en tanto reguladora del acto administrativo como género- debe ceder frente a una norma de carácter particular por la cual se establece el régimen aplicable a una especie de actos administrativos (...) En el

---

75 Merituó para ello el Tribunal que las facultades de que en tal sentido gozaban los ministros sólo podían ser ejercidas en el ámbito de sus respectivos ministerios, “...con exclusión de aquellas personas jurídicas de derecho público que, como las universidades nacionales ostentan autarquía administrativa”, a lo que agregó la improcedencia de recurrir a la técnica de la avocación en aquellos casos en que no existe relación de subordinación jerárquica respecto del órgano que pretende asumir el ejercicio de la competencia legalmente atribuida a otro y que además ambos no actúan dentro del ámbito de la misma persona jurídica, por lo que concluyó en que el acto dictado se encontraba viciado de incompetencia en razón de la materia (“Peña de Tuero, Magdalena c. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación”, *Fallos*, 305:171).

76 “UBA C/ Estado Nacional, *Fallos*, 314:570.

77A idéntica conclusión había arribado antes la mayoría del Alto Tribunal en el caso “Ninci” de 1990, aunque “UBA” se constituyó en el indiscutido *leading case* en esta materia.

78 La referencia conjunta al artículo 94 RNPA y el 117 de la ley 17.245 no parece muy congruente en tanto el primero preveía la aplicación del recurso de alzada contra las decisiones definitivas de los órganos superiores de las UUNN, en tanto que por el segundo se consagraba a tales efectos una vía de apelación (recurso directo) por ante las cámaras federales competentes.

ámbito de los procedimientos universitarios la ley 19.549 resulta aplicable con carácter supletorio, habida cuenta de que por virtud de lo establecido en el art. 1° inc. 20 del dec. 9101/72, con arreglo a lo dispuesto en el art. 2° de la propia ley 19.549 el PE ratificó la vigencia del régimen de procedimientos administrativos propios de las universidades<sup>79</sup>. En otro caso, señaló “El artículo 14 de la ley 19.549 resulta de aplicación supletoria en el ámbito universitario, toda vez que no existe en las leyes especiales destinadas a regir los procedimientos en las universidades disposición alguna que lo contradiga o que se refiera a las causales de nulidad de los actos administrativos de su jurisdicción (...) El Régimen Jurídico Básico de la Función Pública instituido por ley 22140 obró como una legislación subsidiaria, en el ámbito docente universitario, para llenar los vacíos de la normativa específica respecto de las situaciones no previstas en esta última<sup>80</sup>.”

En otra oportunidad se declaró aplicable en el ámbito universitario el artículo 40 del RNPA que extiende los plazos recursivos en los casos de notificaciones defectuosas, ello aun en ausencia de una norma intra-universitaria que así lo estableciera<sup>81</sup>.

En el caso se había tenido por extemporáneo un recurso interpuesto por la vía del artículo 32 LES, sin merituar que en la notificación diligenciada se había omitido comunicar al afectado que el acto dictado era causatorio de estado, quedando por ende expedita la vía jurisdiccional, sin indicársele tampoco los plazos y la vía procesal para su impugnación.

El dictamen de la Procuradora Fiscal, seguido por el Alto Tribunal hace una correcta aplicación de una norma garantística, en línea con el principio *pro actione*.

Ese régimen de “procedimientos especiales” fue sustituido por los decretos 722/96 (B.O. del 08/07/96) y 1155/97 (B.O. del 11/11/97), que apuntaron a de unificar procedimientos diversos, excluyendo a las universidades, lo que podría inducir a alguna duda respecto de la supervivencia de sus reglamentaciones procedimentales internas.

Creemos que debe repararse en que a la entrada en vigencia de estas últimas normas había mediado la reforma de 1994 y la sanción de la ley 24.521, con lo que

79 “Budano, Raúl Alberto c. Facultad de Arquitectura Universidad Nacional de Rosario”, *Fallos*, 310:1045 (del dictamen del Procurador General que el Tribunal comparte). En el caso se discutía la aplicabilidad en el ámbito universitario del régimen de estabilidad de actos administrativos viciados que hubieren generado derechos subjetivos para sus destinatarios.

80 “Riccomi, Humberto Alfredo c. Universidad Nacional de Rosario”, *Fallos*, 312:779 (del dictamen de la Procuradora Fiscal, Dra. María Graciela Reiriz, que la Corte hace suyo). Similares conclusiones aparecen en *Fallos*, 202:48; 226:270; 302:545, entre otros. En idéntico sentido, la CNFed. Contenciosoadministrativo, Sala 2 en un pronunciamiento según el cual “La ley de procedimientos administrativos N° 19.549 no rige, en principio, en el ámbito de las casas de estudio (art. 1° inc. 18 de su Decreto reglamentario), de modo que sus disposiciones se aplican supletoriamente” (21/11/995, “Méndez, María Ramona c. Consejo Nacional de Educación Técnica s/ empleo público”).

81 “Saravi, Roberto y otros c. Universidad Nacional de La Plata s/recurso administrativo directo”, LA LEY 2013-C, 554 AR/JUR/2583/2013.

cabe interpretar que se consideró innecesaria la referencia al bloque reglamentario de instituciones ya reconocidas como autónomas.

Quedaron despejadas las incertidumbres que pudieran subsistir acerca de las atribuciones universitarias para reglar sus propios procedimientos, entre los que pueden citarse los reglamentos de concursos docentes, reencasillamiento de personal no docente, regímenes disciplinarios, procedimientos para la expedición de títulos y diplomas, evaluación académica y juicio académico, obtención de títulos de posgrado, etc, que pueden diferir respecto de los “residuales” de la LNPA y su reglamento.

### **Los procedimientos investigativos disciplinarios y de selección**

Otro aspecto en discusión atañe a las potestades para aprobar regímenes de investigaciones administrativas. Como se sabe, en el ámbito de la Administración Pública existe el reglamento general aprobado por decreto 467/99.

Este interrogante tuvo respuesta a través de un dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, que respondiendo una consulta de la UBA, reconoció tal posibilidad como admisible. Sosteniendo que “Es una facultad exclusiva de las Universidades establecer el régimen disciplinario de su personal -docente y no docente- y fijar el procedimiento de sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios, y junto con ello prever los medios impugnativos en el orden administrativo contra las resoluciones sancionatorias (...) como es facultad exclusiva de la UBA el reglar el trámite de los sumarios disciplinarios, le corresponde a ella determinar si todas las disposiciones previstas en el citado Reglamento de Investigaciones resultan de aplicación en los sumarios que tramitan en dicha sede, y si además, admiten como vía recursiva la establecida por sus artículos 124, 125 y 126, pues establecer ese medio impugnativo es materia que integra la autonomía universitaria<sup>82</sup>.

La Corte, por su parte, invocó la autonomía para convalidar la aplicación de un procedimiento sumarial sustanciado por el régimen disciplinario administrativo residual para disponer la exoneración de una docente, en desmedro del específico del juicio académico, en tanto el hecho de no haberse reconducido el procedimiento hacia ese régimen no había derivado en la violación del debido proceso ni en la privación de medios de defensa de la imputada<sup>83</sup>.

Otra faceta es la de las contrataciones. El Consejo Superior de la UBA ha aprobado la resolución N° 8240/13 (B.O. 13/01/14), que contiene un “Reglamento del régimen de contrataciones” que se aparta de la normativa del decreto delegado 1023/01 y sus reglamentaciones, con lo que los procedimientos de selección para

---

82 PTN, *Dictámenes*, 232:112 bis y 289:170.

83 CSJN, “Carabus de Martínez, Olga Nélica c/ Universidad de Catamarca”, Fallos, 352:999.

los contratos a formalizar con fondos del del Tesoro de la Nación quedaron sustraídos del bloque reglamentario general.

La Sindicatura General de la Nación consideró –en cambio- improcedente idéntica alternativa respecto de la Universidad Nacional de Tucumán, aun cuando este régimen implementado por Resolución N° 365/08 no estaba referido a los fondos provenientes del presupuesto nacional sino de las utilidades de una empresa minera sujeta al derecho privado, en la que la UNT tiene participación<sup>84</sup>.

### **Los concursos docentes como sistema de selección**

Este instituto, al que hemos caracterizado como una especie de los procedimientos de selección del co-contratante estatal y una sub especie de los procedimientos administrativos<sup>85</sup>, ha persistido en la historia de la educación superior, casi desde la primera ley dictada en la materia, oportunidad en que Nicolás Avellaneda había defendido la idea primigenia de que “las cátedras serían provistas en oposición”<sup>86</sup>.

Los concursos docentes han sido una fértil fuente de jurisprudencia para la CSJN y demás tribunales federales y se elaboraron al respecto consolidadas doctrinas, en las que se les ha dado el tratamiento que se otorga a los demás procedimientos administrativos de selección y, en referencia a los principios asignados a los mismos. El Tribunal consideró aplicables: “Los principios esenciales propios de los procedimientos públicos de selección, como el concurso y la licitación, en particular los de competencia e igualdad de trato de todos los concursantes u oferentes, que derivan de las garantías consagradas por los artículos 26 y 18 de la Constitución Nacional<sup>87</sup>.”

En otra ocasión, se expuso que “El establecimiento en los procesos de selección, ya sean concursales o licitatorios, de normas vinculadas a la comparación de oferentes o concursantes, no resultan meras formalidades susceptibles de ser obviadas o cumplidas de manera implícita o indirecta. Se trata en definitiva de garantizar los principios de publicidad –conocimiento de las razones tenidas en cuenta por la administración- competencia –pujar conforme a los mismos criterios de selec-

84 SIGEN, Informe de Auditoría del 15/10/2009.

85 GONZALEZ NAVARRO, Augusto, *Los concursos docentes en las universidades nacionales*, Buenos Aires, LA LEY, 2009, p. 3.

86 Prevalció en este punto la opinión divergente del entonces Ministro de Justicia, Educación y Culto, Eduardo Wilde, quien era contrario a este sistema. Wilde sintetizó en los debates de la Ley Avellaneda los argumentos de los detractores del sistema, manifestando que “...teóricamente los sostenedores del concurso para la provisión de las cátedras tienen mucha razón, porque se supone que se presentan los más competentes para aspirar al cargo y las corporaciones que deciden son imparciales, pero en la práctica nada de eso es cierto, porque en las corporaciones se diluye la responsabilidad y nadie tiene especialmente la culpa, a diferencia de lo que ocurre cuando el que hace un nombramiento es un individuo que sabe que va a ser criticado o aplaudido (...) los que se presentan a la oposición no son nunca los más competentes, sino los más audaces, los que tienen una ventaja aparente sobre las ventajas reales, son los que hablan mejor, los que tienen más amigos, los que tienen hasta cierta práctica en el uso de la palabra, los que saben dar buenos exámenes” (Debate Parlamentario sobre la Ley Avellaneda, Universidad de Buenos Aires, 1959, pp. 101 y ss).

87 “Justiniano, María F. c. Universidad Nacional de Salta”, *Fallos*, 330:138.

ción- e igualdad –trato a todos los concursantes u oferentes sin discriminación ni preferencias subjetivas- principios estos esenciales a todo procedimiento administrativo de selección y emanados de las garantías del debido proceso y de igualdad consagrados por los artículo 18 y 16 de la Constitución Nacional<sup>88</sup>.

Se ha planteado también la aplicación el principio de bilateralidad o contradicción, frente a la formulación de presentaciones impugnatorias contra los dictámenes de los jurados o actos administrativos de los consejos académicos, en tanto los reglamentos de las UUNN suelen dar a las mismas tramite, no contradictorio, sin bilateralizarlas corriendo traslado al resto de los concurrentes.

En un primer momento, la Corte entendió que la omisión de esta diligencia no viciaba el procedimiento, sin perjuicio de que los demás aspirantes pudieran tomar vista de las actuaciones y solicitar la correspondiente intervención, pero sin que ello pudiera considerarse una carga del órgano administrativo. El Tribunal, dijo en un caso del año 2002 que la norma que permitía prescindir de la intervención del contra-interesado “...resulta razonable, puesto que los recursos administrativos son impugnaciones de actos de la administración y sólo son partes en el procedimiento recursivo la administración y el recurrente, sin perjuicio que los terceros potencialmente interesados pidan intervención en el proceso y se les conceda, en cuyo caso cabría correrles traslado de lo actuado para que expongan lo que estimen adecuado<sup>89</sup>”.

Creemos que se omitió considerar que se trata de un procedimiento de selección en el que existen contrainterésados y ellos son, claramente, los demás postulantes al cargo que se concursa, cuya intervención no se verifica en carácter de “*terceros* potencialmente interesados” (cursiva agregada), sino plenamente **partes**, aun con los restringidos alcances que a esta expresión otorga nuestra normativa procedimental.

Más recientemente, la CS modificó este criterio, reputando imprescindible la intervención de los otros aspirantes y declaró nulas las actuaciones sustanciadas sin su participación por considerar afectados los principios de la defensa en juicio y el de contradicción. Se dijo en este caso que “...con independencia de la calidad en la que aquélla hubiera debido participar en el proceso, ya sea como litisconsorte

---

88 “Martín, Estela Delia Correa de c. Universidad Nacional de San Juan s/ contencioso administrativo”, *Fallos*, 315:1723 (del voto del Juez Rodolfo Barra).

89 “Tandecarz, Juana Sara y otros c/ Universidad de Buenos Aires, *Fallos*, 325:1676. Esta concepción de la revisión de la actividad administrativa restringida a “enjuiciar” la legitimidad de un acto previo ha sido certeramente criticada en nuestra doctrina, habiéndose sostenido que: “Es obvio que el nuevo sistema procesal de unidad de acción y pluralidad de pretensiones tiene en miras el mismo objetivo de superación del “juicio al acto”. Pero no es suficiente (...) Sin embargo todas las pretensiones reguladas, que son pocas y determinadas, tienen por objeto un acto administrativo que pone fin a la vía administrativa, incluida la pretensión contra la inactividad administrativa que exige siempre, como condiciones previas, el reclamo por parte de las personas que tuvieren derecho a ella y el transcurso de tres meses desde la fecha de reclamación lo que se identifica, en definitiva, con el acto tácito pero acto al fin (...) Si logramos coincidir en que el proceso administrativo no constituye un juicio al acto administrativo (...) sino un proceso judicial más, diferenciado sólo por la materia de la contienda, no tendremos otro camino que concluir en el carácter meramente voluntario de los recursos administrativos” (cfr. D’ARGENIO, Inés, *La justicia administrativa en Argentina*, 2da. Edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2006, pp. 53 7 65).

necesario pasivo o como tercero interesado, lo cierto y determinante es que no se la debió privar de la posibilidad de intervenir en estos autos, sino que, por el contrario, se le debió asegurar esa opción a efectos de que pudiera manifestar lo que estimare pertinente para la defensa de los derechos que los actos administrativos le otorgaban, los que al final fueron desbaratados en la sentencia dictada en un litigio irregularmente integrado. Al respecto, cabe recordar que lo que se encuentra en juego es nada menos que la garantía constitucional de la defensa en juicio, sobre cuyo contenido la Corte ha señalado que requiere que se otorgue al interesado ocasión adecuada para su audiencia y prueba en la forma y con las solemnidades que establecen las leyes procesales (Fallos: 319:1600; 323:2653, entre otros)<sup>90</sup>.

Este temperamento parece más congruente con el carácter contradictorio de los procedimientos de selección y acierta al privilegiar la aplicación de principios generales de raigambre supranacional, prescindiendo de su acogimiento en la norma positiva.

### **A modo de conclusión**

En busca de un balance, puede postularse sin mayores zozobras que las instituciones universitarias se encuentran excluidas del ámbito de la Administración central y descentralizada, sin desvincularse del Estado Nacional, por lo que subsisten a su respecto principios generales de los que no pueden considerarse ajenas.

Así, las normas propias de los órganos universitarios coexisten con el bloque reglamentario emanado del PEN y con las normas emanadas del Congreso, que puede legislar en materia universitaria sólo en la medida en que tales regulaciones se enmarquen en los lindes fijados por el artículo 75 inc. 19 constitucional.

En estos términos las disposiciones procedimentales universitarias no resultarían jurídicamente objetables y los esquemas de la LNPA, el RNPA y complementarios serían de aplicación sólo supletoria.

Ello no autoriza a trasponer el valladar de los estándares tuitivos emanados de principios constitucionales y supranacionales, algunos consagrados en el régimen nacional de procedimientos administrativos, tales los que hacen al debido proceso adjetivo y el formalismo atenuado, la legítima defensa en los procedimientos disciplinarios, la transparencia, la publicidad en materia de contrataciones, etc.

El apartamiento por parte de las reglamentaciones universitarias –o las de cualquier otro sujeto estatal– de tales principios que conforman el corpus iuris de los Derechos Humanos las tornarían ilegítimas y habilitaría su anulación en ejercicio del control de constitucionalidad y/o convencionalidad, cuya aplicación no sólo se encuentra en cabeza de los magistrados, sino de los propios administradores.-

<sup>90</sup> “Ruarte Bazán, Roque Carlos c. Universidad de Córdoba”, *Fallos*, 335:1412. El mismo criterio se siguió en “Utrera, Gastón Ezequiel c. Universidad de Córdoba”.

## Referencias bibliográficas

- BALBIN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, LA LEY, Buenos Aires, 2011
- BIANCHI, Alberto B., “La autonomía universitaria – a propósito de la revisión judicial de los concursos”, *La Ley*, 2005-C, 342)
- BIDART CAMPOS, Germán, “La autonomía universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el Poder Ejecutivo”, *El Derecho*, tomo 142, pág. 575
- BIDART CAMPOS, Germán, “El fallo de la Corte Suprema sobre el estatuto de la Universidad Nacional de Córdoba - Gratuidad, equidad, autonomía”, *La Ley*, 1999-E, p. 254
- CASSAGNE, Juan Carlos, “Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria”, *ED*, 124-872
- COLAUTTI, Carlos, “Una valiosa disidencia (A propósito del fallo ‘Universidad de Buenos Aires c/Estado Nacional’)”. *LA LEY*, 1991-E, 136
- COMADIRA, Julio R., *La licitación pública* (Nociones, principios, cuestiones), Depalma, Buenos Aires, 2000
- D’ARGENIO, Inés, *La justicia administrativa en Argentina*, 2da. Edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2006
- ESCOTET, M. A., “Formas contemporáneas de gobierno y administración universitaria: visión histórica y prospectiva” (Conferencia inédita en el Pontificio Ateneo Antoniano, Roma, 2004)
- FIORINI, Bartolomé y MATA, Ismael, *Licitación pública. Selección del contratista estatal*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1972
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 9ª. Edición, Civitas, Madrid, 1999
- GIL DOMÍNGUEZ, Andrés: “Autonomía universitaria: la evanescencia consumada”, *LA LEY*, 1997-C, 143
- GONZALEZ NAVARRO, Augusto, *Los concursos docentes en las universidades nacionales*, Buenos Aires, LA LEY, 1999.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 8va. Edición, Buenos Aires, 2003, t. I, p. XIV-11).
- GROISMAN, Enrique I., “Las Universidades Nacionales en la jurisprudencia de la Corte Suprema”, *LA LEY*, Suplemento de Derecho Administrativo, 2010 (Agosto), 262.
- LÓPEZ SEGRERA, Francisco, “Notas para un estudio comparado de la educación superior a nivel mundial”, en *Escenarios mundiales de la Educación Superior. Análisis global y estudios de casos* (López Segrera, coord., CLACSO, Colección Campus Virtual, Buenos Aires, 2006
- LUQUI, Juan Carlos, “El pensamiento de Bielsa sobre la Universidad”, *La Ley*, t. 150, p. 1057
- MARIENHOFF, Miguel S., “La supuesta autonomía municipal”, *La Ley*, 1990-B, Sec. Doctrina, p. 1012 y ss
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, “La autonomía universitaria”, *La Ley*, 1986-E, 1017)
- REJTMAN FARAH, Mario, *Régimen de contrataciones de la Administración nacional. Decreto 1023/01 comentado, anotado y concordado*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2010
- SAYAGUÉS LASO, Enrique, *La licitación pública*, Ed. B de F, Montevideo-Buenos Aires, 2005
- VANOSSI, Jorge Reynaldo, *Universidad y Facultad de Derecho. Sus problemas*, Eudeba, Buenos Aires, 1989.