

## El régimen disciplinario de las universidades nacionales argentinas frente a sus docentes regulares a la luz de la autonomía universitaria

### *The disciplinary regime of Argentine national universities vis-a-vis their stable professors in the light of college autonomy*

Aguirre, Cinthia Noelia

Cinthia Noelia Aguirre \*

cinthianoeliaaguirre@hotmail.com

Universidad Nacional de La Matanza, Argentina

#### Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1666-4124

ISSN-e: 1851-3727

Periodicidad: Semestral

vol. 22, núm. 38, e0027, 2022

jvigil@fce.unl.edu.ar

Recepción: 25 Noviembre 2021

Aprobación: 20 Mayo 2022

URL: <http://portal.amelica.org/amelijournal/502/5023878004/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/daapge.2022.38.e0027>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Para citar este artículo: Aguirre, C. N. (2022) "El régimen disciplinario de las universidades nacionales argentinas frente a sus docentes regulares a la luz de la autonomía universitaria" *DAAPGE* Vol. 22, N° 38, 2022. UNL, Santa Fe, Argentina.

**Resumen:** En el presente artículo nos proponemos analizar el régimen disciplinario de las universidades nacionales argentinas frente a sus docentes regulares a la luz de la autonomía universitaria. Para ello, estudiaremos el plexo normativo aplicable a través de la Constitución Nacional, la ley N° 24.521 y, en particular ciertos aspectos de las normas de la UBA, la UNC, la UNLP y la UNLaM. Advertimos que la regulación en dicha materia es una potestad exclusiva de las universidades, que existen dos procedimientos disciplinarios: el procedimiento administrativo y el juicio académico y, que la procedencia de uno u otro es en virtud de la falta cometida y, en consecuencia, de la sanción. Respecto al procedimiento administrativo, concluimos en que, en caso de ausencia de reglamentación, las universidades podrían aplicar el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99, pero con ciertos matices y, en relación al juicio académico, resultaría necesario que adecuen su reglamentación asegurando el derecho de defensa del docente y la potestad disciplinaria de dichas instituciones. Es decir, el problema se circunscribe a ciertos aspectos del procedimiento disciplinario.

**Palabras clave:** autonomía universitaria, juicio académico, sumario administrativo, potestad disciplinaria, docentes universitarios regulares.

**Abstract:** *In this article we propose to analyze the disciplinary regime of the Argentine national universities pertaining to their stable professors in the light of college autonomy. Being said, we will study the normative plexus applicable in the National Constitution Law N°. 24.521, and in particular certain aspects of the norms of the UBA, the UNC, the UNLP and the UNLaM. We warn that the regulation in this material is the exclusive power held by the Universities, and that there are two disciplinary procedures: the administrative procedure and academic judgment and, the origin of one or the other is by virtue of the fault committed and, consequently, of the sanction or legal actions to be taken. Regarding the administrative procedure, we conclude that, in the absence of regulations, Universities could apply the Regulations of Administrative Investigations approved by Decree (PEN) No.*

*466/99, but with certain nuances and, in relation to academic judgment, it would be necessary for them to adapt their regulations by ensuring the right of defense of the teacher and the disciplinary power of these Institutions. That is, the problem is limited to certain aspects of the disciplinary procedure.*

**Keywords:** *college autonomy, academic judgment, administrative summary, disciplinary power, stable university professors.*

## 1. Introducción<sup>[1]</sup>

Toda organización supone la existencia de un régimen disciplinario a los fines de resguardar su correcto funcionamiento. Las universidades nacionales no son la excepción, máxime si se focaliza en que para cumplir con su finalidad<sup>[2]</sup> resulta un eslabón fundamental el respeto por los deberes y obligaciones que el docente tiene a su cargo y es aquí donde frente a su incumplimiento entra en juego dicho régimen.

Este tema requiere una consideración particular en el ámbito universitario debido a la naturaleza jurídica de dichas instituciones. A fin de esbozar qué posición ocupan en la organización administrativa luego del reconocimiento constitucional de su autonomía y autarquía, es dable remitirnos a diversas opiniones doctrinarias. Por su parte, Berri (1998) expresa que surge un nuevo sujeto administrativo, con facultades de administración, funciones cuasi legislativas y cuasi judiciales, independiente del Poder Ejecutivo (pp. 6). Bianchi (2005) sostiene que dichas instituciones se ubican dentro de la administración como entes descentralizados pero que tienen la facultad de elegir a sus propias autoridades, lo que les asegura independencia de la administración central (pp. 3). Por otro lado, Casaro Ladoli (2012) manifiesta que las universidades nacionales son entes descentralizados, creadas por el Congreso y sostenidas económicamente por el estado, sobre las cuales ejerce un control financiero estatal y del propio Congreso, que las crea y las puede intervenir (pp. 4).

En este contexto nos propusimos analizar el régimen disciplinario de las universidades nacionales argentinas frente a sus docentes regulares, es decir, aquellos que accedieron al cargo a través de un concurso de oposición y antecedentes.<sup>[3]</sup> Dichos docentes, durante la designación en sus cargos, no podrán ser sancionados sino mediante la sustanciación de un procedimiento disciplinario en el cual puedan ejercer su derecho de defensa, conforme la normativa de cada institución. Sobre la base de lo expuesto, el régimen propuesto para su análisis requiere una consideración particular a la luz de la autonomía universitaria.

En este sentido, la responsabilidad necesaria de mencionar, es la administrativa o disciplinaria que tiene como objeto actos que atentan contra el funcionamiento y desarrollo de la Administración Pública, en el presente trabajo, de las universidades nacionales, y que se origina por una inobservancia de los deberes inherentes del docente (Marienhoff, 2011).

Al respecto, Comadira (2022) afirma que el “fundamento y fin de la responsabilidad disciplinaria radica en la necesidad de asegurar el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, lo que no solo se logra con su función represiva, sino, también, con su finalidad preventiva” (pp. 61). A mayor

abundamiento, la responsabilidad disciplinaria ha sido definida por el Profesor Comadira como:

El sistema de consecuencias jurídicas de índole sancionatorio represivo que, aplicable por la propia Administración pública en ejercicio de poderes inherentes, el ordenamiento jurídico imputa, en el plano de la relación de función o empleo público, a las conductas de agentes o ex agentes estatales violatorias de deberes o prohibiciones exigibles, o impuestos, respectivamente, por normas reguladoras de aquella relación con el fin de asegurar, con inmediatez, el adecuado funcionamiento de la Administración Pública. (Comadira, J. R, 2001, como se citó en Comadira F. G., 2022).

Para ello, tomaremos como referencia y analizaremos algunos aspectos de la normativa aplicable en la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM).

Abordaremos las normas de las mencionadas instituciones, y no nos extenderemos a todo en campo universitario, debido a la originalidad de sus textos lo que nos permite efectuar un parangón con todo el ordenamiento jurídico. En este punto es dable mencionar que hasta el año 2021 la UBA no había dictado su propia normativa en materia de investigaciones administrativas,<sup>[4]</sup> por lo que aplicaba el Régimen de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99 (norma que más adelante será objeto de análisis a la luz de la autonomía universitaria), el cual aún se sigue aplicando en las actuaciones que fueron ingresadas previo a la entrada en vigencia de aquella.

En este orden de ideas, seguiremos el siguiente *iter*: comenzaremos realizando un análisis sobre el plexo normativo aplicable en las Universidades Nacionales (apartado II), luego repasaremos ciertos aspectos del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99 que consideramos colisionan con la autonomía universitaria (apartado III), posteriormente estudiaremos algunos tópicos del procedimiento de juicio académico que creemos deben tenerse presente a los fines de garantizar la potestad disciplinaria de las universidades (apartado IV), para finalmente efectuar las consideraciones finales sobre el tema (apartado V).

## 2. Plexo normativo

A fin de adentrarnos en el tema no es ocioso comenzar efectuando un repaso sobre la Constitución Nacional, la que, en lo que nos interesa, contempla en su artículo 75 inciso 19, que le “Corresponde al Congreso [...] sancionar leyes de organización y de base de la educación [...] y que garanticen [...] la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

En ese sentido, los legisladores dictaron la Ley de Educación Superior N° 24.521, la que a través su artículo 29 delimitó la autonomía institucional y académica, contemplando en relación a la potestad disciplinaria, que las instituciones universitarias tienen como atribución establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente (inciso h), así como designar y remover a su personal (inciso i).

Continuando con el razonamiento e interpretando, a partir de la lectura de las normas citadas, que el Poder Legislativo dejó en manos de las universidades

nacionales la regulación sobre el régimen disciplinario y, así fue confirmado por nuestro Máximo Tribunal, al reconocerle un amplio campo de acción a la institución en dicha materia,<sup>[5]</sup> es dable remitirnos al artículo 57 de la Ley N° 24.521.

Este último contempla la creación de un Tribunal Universitario, por parte de cada universidad, que tendrá por función sustanciar juicios académicos y entender en toda cuestión ético-disciplinaria en la que intervenga un docente. Asimismo, menciona cómo deberá estar integrado el Tribunal.<sup>[6]</sup> Aquí es donde corresponde cuestionarnos si el Tribunal Universitario intervendrá ante cualquier infracción en la que hubiera incurrido el docente o solo participará frente a algunas. Para dar respuesta a dicho interrogante, resulta oportuno dirigirnos a los Estatutos Universitarios y a la normativa aplicable en cada universidad.

De la lectura del Convenio Colectivo de Trabajo para los Docentes de la Universidad de Buenos Aires aprobado mediante la Resolución (R) N° 990/15, así como el Convenio Colectivo de Trabajo para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales aprobado mediante el Decreto (PEN) N° 1246/15, se desprende que en el ámbito universitario rigen dos procedimientos disciplinarios, a saber, el juicio académico y procedimiento administrativo. En el mismo sentido, el plexo normativo aplicable en la UBA, UNC, UNLP y UNLaM contempla la existencia de dichos procedimientos y, que uno u otro procede conforme la falta cometida por el docente y, en consecuencia, atento a la sanción a aplicar.

En este contexto, y en relación al procedimiento administrativo, es dable efectuar un análisis sobre el Régimen de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99 y estudiar si el mismo puede ser aplicado en el ámbito de las universidades nacionales y, en su caso, qué aspectos deberían matizarse a los fines de evitar la vulneración de la autonomía universitaria.

### **3. ¿Qué aspectos del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99 colisionan con la autonomía universitaria?**

Para intentar dar respuesta a este interrogante no es ocioso efectuar un repaso sobre lo que se entiende como autonomía universitaria. Al respecto, Berri (1998), realizando un análisis sobre la “autonomía y autarquía universitaria” contemplada en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, ha expresado que el Constituyente quiso otorgarle una autonomía plena a las universidades, sujeta a su propia naturaleza, ya que, si así no lo hubiese pretendido, hubiera colocado, por ejemplo, el término “funcional” como cuando se refiere al Ministerio Público (pp. 2-3).

El mismo autor define a la autonomía universitaria como la potestad que tiene la universidad para dictar sus propias normas, que son obligatorias e ineludibles en su ámbito. Por debajo, ubica a la autarquía, entendida, como la facultad de autoadministrarse, pero siempre conforme las normas dictadas en ejercicio de su autonomía. Gordillo (2014) establece que la distinción entre autonomía y autarquía es una cuestión de grados (pp. 12). En este orden de ideas, es dable recordar que la autonomía no significa que las decisiones adoptadas por

la universidad queden exentas del control del Poder Judicial, sino que podrán someterse a su control cuando las mismas gocen de una arbitrariedad manifiesta (CSJN, “Piaggi de Vanossi c/ Universidad de Buenos Aires”, 29/06/2004).

En relación al Poder Ejecutivo, la autonomía pretende evitar la injerencia del poder político (Bianchi, 2005), en lo que nos interesa, en el ámbito disciplinario universitario. A partir de lo expuesto es que resulta oportuno realizar un análisis sobre ciertos aspectos del Régimen de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99, los cuales prevé la intervención de órganos dependientes del Poder Ejecutivo y ajenos a las casas de altos estudios, tal como a continuación se expone.

### *3.1. Intervención de la Sindicatura General de la Nación*

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN), conforme la Ley N° 24.156, es un órgano de control interno del sector público nacional, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. El reglamento aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99 prevé la intervención de la SIGEN en los casos en que se produzca algún perjuicio fiscal. Aquí es donde cabe cuestionarnos si, en el marco de un sumario sustanciado en el ámbito universitario, podría un órgano ajeno a dicha casa de altos estudios, evaluar el eventual perjuicio fiscal cometido por un docente.

Tal como se expusiera, la autonomía universitaria implica inmunidad de injerencia en ella de los poderes políticos (Bianchi, 2005). Esta idea fue sostenida por Zemba (2011), que citando a Gordillo (2011) expresó que significa ausencia de control por parte del Poder Ejecutivo en actividades académicas. Se pretende la independencia del Poder Ejecutivo, no obstante contener la Ley de Educación Superior intervenciones del mismo, como por ejemplo en lo referido a la aprobación de sus Estatutos, esas cuestiones surgen de la propia ley que reglamenta el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional y no de un decreto.

En este sentido, la autonomía encuentra su límite en la Constitución Nacional y en la Ley N° 24.521. Sobre este tema, es oportuno mencionar que la UBA reguló el procedimiento de evaluación de responsabilidad patrimonial dentro de su ámbito (Capítulo A CÓDIGO UBA I-48), y que en ninguno de dichos artículos hizo referencia a la SIGEN, sino que menciona a la Auditoría General de la UBA.<sup>[7]</sup> A mayor abundamiento, mediante la resolución (CS) N° 1920/18 la UBA rechazó la intervención de la SIGEN en su ámbito, haciendo saber que el control interno de la Universidad continuará siendo efectuado por su Auditoría General. La desvinculación del control de la SIGEN encuentra su fundamento en la autonomía universitaria consagrada constitucionalmente, y afirmada por la Corte Suprema, lo que implica la desvinculación de las universidades del Poder Ejecutivo, quedando sujetas a la potestad regulatoria del Congreso en virtud de que “[...] el régimen vigente sustrae en forma notoria del ámbito académico las intervenciones del Poder Ejecutivo en las actividades que le son propias, lo que incluye, naturalmente, su accionar de índole financiera [...]” (Resolución (CS) N° 1920/18).

### *3.2. Recurso optativo ante la Procuración del Tesoro de la Nación*

El Régimen de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99, en sus artículos 124 a 126 contempla un recurso optativo respecto de las vías impugnativas establecidas en el decreto ley N° 19.549 y su reglamentación aprobada por el decreto N° 1759/72. El referido recurso será viable frente a la sanción no expulsiva y lo resolverá la Procuración del Tesoro de la Nación, máximo Asesor Jurídico del Poder Ejecutivo. Con su denegatoria, quedará agotada la instancia administrativa y de admitirse la impugnación, las actuaciones deberán volver a la instancia a partir del último acto válido.

Respecto a si corresponde o no dicho recurso en el ámbito de las universidades nacionales, es dable citar a la opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación. En el caso “L. E. A (legajo N° 77893-UBA) – EX2021-16379044-APN-DCTA#PTN” (2021), la actora, agente de la Universidad de Buenos Aires, interpuso el recurso optativo contra una resolución del Rector mediante la cual se la sancionó con tres días de suspensión.

Allí, el máximo Asesor Jurídico del Poder Ejecutivo se pronunció expresando que el hecho de que la UBA

[...] haya utilizado para su tramitación el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto N° 467/99, no permite la apertura de la vía recursiva prevista en los artículos 124, 125 y 126 del Reglamento citado, por tratarse de un procedimiento desarrollado en el ámbito de una Universidad. (“L. E. A (legajo N° 77893-UBA) – EX2021-16379044-APN-DCTA#PTN”, 2021)

En ese sentido, manifestó que es una facultad exclusiva de la UBA el reglar el trámite de sumarios, quien debe expresar si corresponde aplicar todas las disposiciones del reglamento y, además, si admite la vía recursiva contemplada en los artículos 124 a 126, ya que lo relativo a la materia disciplinaria es una función exclusiva de la Universidad.

En este orden de ideas, nos referimos a lo dictaminado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Universidad de Buenos Aires que estableció que no es aplicable en su ámbito ya que, caso contrario se afectaría la autonomía que la Casa de Altos Estudios goza en los términos del artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, al permitirle al agente recurrir ante un órgano ajeno.

Ahora bien, ello no implica que el personal no pueda recurrir una decisión emanada de la Universidad, ya que puede hacer uso de las vías impugnativas establecidas en el régimen recursivo específico. Conforme lo expuesto, consideramos que la universidad no podría, ni aun de forma expresa, aceptar la intervención de dicho órgano en su ámbito, en virtud de que iría en contra del precepto de desvincularlas de la injerencia del poder político.

### *3.3. La Procuraduría de Investigaciones Administrativas*

Un tema con ciertos matices presenta la participación de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, actual Procuraduría de Investigaciones Administrativas.<sup>[8]</sup> Dicho órgano integra la Procuración General de la Nación y es especializado en la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Nacional, que

integran los organismos centralizados, descentralizados o entes en el que el Estado tiene participación.

El Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99 contempla la intervención de dicho órgano como parte acusadora (artículo 3, segundo párrafo, Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99) o, por vía de excepción, podrá intervenir como parte coadyuvante, cuando lo solicitara. En dicho supuesto, tendrá como función asegurar la legalidad, el orden público y los intereses generales de la sociedad en coordinación con las autoridades administrativas que ejerzan la acción disciplinaria (artículo 3, tercer párrafo, Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el decreto (PEN) N° 467/99).

Conforme el Legislador, mediante la Ley N° 24.521, dejó en manos de las universidades la regulación en materia disciplinaria, por ser una función exclusiva de ellas, no consideramos adecuado que un órgano ajeno a su ámbito, como ser la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, tenga potestad de intervenir en el procedimiento como parte acusadora. Ello, atento la parte acusadora y encargada de sustanciar la investigación es la propia universidad. Esto se vincula con el principio de oportunidad, que creemos se vulneraría si se le otorga la potestad de parte acusadora a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas.

Dicho principio es entendido como la facultad discrecional del Estado, en este caso, de la universidad, para apreciar la conveniencia circunstancial de castigar al agente en la medida en que se estime necesario para proteger su correcto y normal funcionamiento (Dictámenes 172:395, 1985, entre otros, como se citó en Repetto, A., 2019).

Ahora bien, el Reglamento de Investigaciones Administrativas prevé la participación de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, de forma excepcional, como parte coadyuvante,<sup>[9]</sup> contemplando un accionar coordinado con la autoridad administrativa. Pensar a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas como un órgano colaborador de la universidad en la defensa de la legalidad, el orden público y los intereses generales de la sociedad, en el marco de un sumario administrativo, consideramos, no atenta contra la autonomía universitaria, en virtud que no sería parte del procedimiento disciplinario. Importar imagen Importar imagen Importar imagen Importar imagen

De ese modo, las únicas partes, serían la universidad (rol activo) y el docente investigado (rol pasivo), pero a requerimiento de aquella, podría intervenir el órgano en cuestión, como parte coadyuvante. Es decir que, la excepción prevista en el reglamento de investigaciones administrativas, podría ser la regla en el ámbito universitario, siempre que sea a solicitud de la casa de altos estudios.

#### 4. El Juicio Académico

Tal como se expusiera, en el ámbito universitario existen dos procedimientos disciplinarios, el Procedimiento Administrativo (sumario) y el Juicio Académico. En este sentido, a partir de la lectura de la normativa que regula el juicio académico en las universidades bajo análisis, observamos algunos aspectos que atentan contra el debido proceso y la potestad sancionadora de la Universidad.

#### 4.1. Sujetos denunciados

El investigador Aliaga (2008) propone, en su análisis de reforma del Estatuto Universitario de la UBA, que los profesores sean solamente quienes, ante una falta posible de ser sancionada mediante cesantía, transiten por el juicio académico, mientras que, por las mismas causales, los docentes auxiliares sean sometidos a un sumario administrativo (pp. 16). En el mismo sentido, el Convenio Colectivo para los Docentes de UBA contempla que la procedencia de uno u otro procedimiento será según la categoría docente.<sup>[10]</sup>

Sobre lo expuesto, es dable cuestionarnos si el cargo es determinante a los fines de someter al docente a juicio académico. A fin de intentar dar respuesta a dicho interrogante corresponde efectuar un repaso sobre los cargos docentes y la función que se desempeña en cada uno.

El personal docente está compuesto por auxiliares y profesores, siendo sus tareas la enseñanza, la creación intelectual, eventualmente la extensión universitaria y, cuando corresponda, la participación en el gobierno. En este orden de ideas, tanto los auxiliares como los profesores contribuyen a los fines propios de la universidad,<sup>[11]</sup> cada uno dentro de sus responsabilidades, siendo aquellos los que desempeñan un rol colaborativo respecto a los profesores, mientras que estos constituyen el núcleo de la enseñanza e investigación dentro de la universidad.

Por lo expuesto y sobre la base del principio de igualdad, creemos que ambas categorías docentes, en el caso de que cometan una infracción susceptible de ser sancionada mediante una expulsión, deben transitar por el procedimiento de juicio académico. Al respecto, es dable efectuar un análisis sobre las normas de algunas universidades. En este sentido, la UNLP contempla en su Reglamentación de Juicios Académicos que será aplicable a los profesores ordinarios y extraordinarios, omitiendo la mención de los auxiliares docentes. Sin embargo, el artículo 25 establece que para su enjuiciamiento, se podrán aplicar las disposiciones de la reglamentación, pero con dos salvedades, a saber, que el dictamen de la comisión instructora se eleve al Decano correspondiente, que será quien resuelva y; que las diligencias preliminares que fueran necesarias realizar, no importará prejuzgamiento por parte de la comisión instructora.

Por su parte, la UBA en el artículo 64 de su Estatuto Universitario hace referencia a que “los profesores pueden ser sometidos a juicio académico [...] son causales de procesos conducentes a la cesantía de un profesor titular [...]” (lo subrayado el propio) y, no menciona a los docentes auxiliares, por lo que corresponde realizar una interpretación del tema a la luz de lo dispuesto en el Código de la UBA. El mencionado Código contempla el procedimiento de Juicio Académico en el Capítulo F CODIGO UBA I-12, referido a las disposiciones comunes a profesores y auxiliares docentes y expresa que será aplicable a los docentes, es decir que utiliza un término amplio, a partir de lo cual entendemos que también deben ser sujetos pasibles del juicio académico los docentes auxiliares. Máxime si tenemos presente que por el principio de especificidad (*lex specialis derogat legi generali*) debe prevalecer el reglamento de juicio académico, que regula especialmente dicho procedimiento, por sobre lo contemplado en el Estatuto Universitario.

En su Reglamento de Investigaciones Administrativas la UNC regula el régimen de infracciones del personal docente (juicio académico y procedimiento administrativo).<sup>[12]</sup> Si bien no menciona expresamente que será aplicado a los auxiliares y profesores, utiliza un término que comprende ambos cargos, empleando la palabra “docente”.<sup>[13]</sup> El Estatuto Universitario de la UNC, en su artículo 44 establece que el personal docente se compone de los profesores regulares y profesores auxiliares. A lo que es más, el artículo referido al juicio académico se encuentra ubicado dentro del Título V, denominado “régimen de la docencia del personal docente” y no en el apartado que regula lo relativo a los profesores regulares (es decir, titulares plenarios, titulares, asociados y adjuntos). Conforme lo expuesto, consideramos que el cargo docente no debe constituir un criterio de distinción entre el procedimiento administrativo y el juicio académico.

#### 4.2. Sujetos denunciantes

Los sujetos denunciantes configuran un aspecto relevante a los fines de dar inicio al procedimiento de juicio académico, pudiendo configurar, a la luz de algunas normas universitarias, un impedimento para ello. En este apartado es apropiado cuestionarnos si el procedimiento de juicio académico se podría llevar adelante pese a que la denuncia no reúna los requisitos previstos en la norma o, si en su caso, se coartaría la potestad sancionadora de la universidad. Sobre este tema, la jurisprudencia ha expresado que cuando la autoridad universitaria toma conocimiento de hechos que deben ser sustanciados en un juicio académico, por vía distinta de la indicada en la reglamentación, no siendo posible iniciar el procedimiento en virtud de que no puede iniciarse de oficio ni por denuncia que no reúna los requisitos previstos (formulada por un profesor, investigador, adscripto o auxiliar de la docencia o investigación, conforme la normativa de la Universidad de Córdoba), es razonable que disponga instruir sumario, pues dicho procedimiento permite a la autoridad competente esclarecer los hechos y la veracidad de la acusación, asegurando el derecho de defensa. (CSJN, 21/10/1976, “Ulthon, Rubén s/ interpone recurso de apelación arts. 117 y 118 del decreto ley 17.245/67”, disidencia del Señor Ministro Doctor Federico Videla Escalada).

Ahora bien, lo expresado en el precedente judicial citado, intenta garantizar la potestad sancionadora de la universidad, pero se ve frustrada por el principio del debido proceso, en tanto si la casa de altos estudios aplica una sanción cuya causal debe transitar por el juicio académico, a partir de otro procedimiento, la misma sería ilegítima. En este sentido, es dable hacer referencia al precedente de autos “Carabus de Martinez, Olga Nélide c/ Universidad Nacional de Catamarca” (14/05/2002). En este precedente, la Universidad exoneró a la actora, profesora asociada ordinaria, por falsear su declaración jurada de incompatibilidad de cargos, luego de la instrucción de un sumario administrativo.

La profesora solicitó la nulidad de la sanción y, en consecuencia, la reincorporación a su cargo, en virtud de que el procedimiento dispuesto – sumario administrativo – violaba lo contemplado en el Estatuto Universitario, conforme su artículo 64 expresa que “no podrán ser separados de sus cargos sino por la autoridad que los designó, previo juicio académico” (lo subrayado es propio). No resulta ocioso resaltar que, si bien al momento de iniciarse la instrucción sumaria no se encontraba regulado el procedimiento de juicio

académico, al disponer la medida de exoneración, sí. El Juez de Primera Instancia sostuvo que la decisión de la Universidad violó la garantía del debido proceso, al no haberse aplicado el procedimiento previsto en las normas vigentes al momento de dictarse la sanción. En el mismo sentido se pronunció la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán.

En este orden de ideas la Procuración General de la Nación expresó que debe cumplirse con el procedimiento previsto en el Estatuto Universitario, de cuyas disposiciones no puede apartarse sin menoscabar los principios inherentes al debido proceso, los que no quedan resguardados con la sustanciación del sumario administrativo conforme el Reglamento de Investigaciones Administrativa.

Así las cosas, el 14 de Mayo de 2002, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó dejar sin efecto la sentencia recurrida. Ello, conforme establece que la decisión a la que se hubiera arribado tras sustanciar el juicio académico, no hubiera variado en virtud de que en el procedimiento sumarial se le dio a la actora la oportunidad de ofrecer y producir pruebas con el fin de rebatir la imputación disciplinaria. Sumado a que el Consejo Superior es en última instancia el órgano competente para disponer la sanción.

La decisión de la Corte Suprema nos lleva a cuestionarnos, desde la perspectiva práctica, cuán relevante es la existencia de dos procedimientos disciplinarios en el ámbito universitario. Tema que merecerá un análisis aparte. En este apartado, es dable hacer referencia a la normativa de la UNLP que contempla como sujetos denunciadores de una falta que pudiera dar inicio al juicio académico, a cualquier alumno, graduado, profesor y docente auxiliar u otra parte interesada (Ordenanza N° 276/08). La mención de estos, y fundamentalmente la incorporación del término “otra parte interesada” es sumamente importante en virtud de que cualquiera que perciba la comisión de una infracción, puede denunciarla. De esa forma se garantiza la sustanciación del procedimiento conforme la normativa, el cual no quedará relegado por la falta de legitimación del denunciante.

En el mismo sentido, la norma aplicable en la UNC contempla la posibilidad de que “toda persona” pueda denunciar una infracción docente.

Por su parte, la UNLaM prevé, a través de su normativa regulatoria del régimen disciplinario del personal docente aprobada por la Resolución (CS) N° 059/00, tres formas de instar el procedimiento de juicio académico: a) denuncia realizada por un docente, no docente o alumnos regulares; b) cuando a partir de una investigación disciplinaria se considere que la conducta del docente acarrea responsabilidad sancionada con exclusión y c) cuando sea peticionado por una autoridad competente de la universidad.

Esta previsión impide que los aspectos formales restrinjan la sustanciación del juicio académico. El punto b *supra* referenciado contempla una articulación entre ambos procedimientos – sumario administrativo y juicio académico -, articulación que no está prevista en la normativa de las restantes universidades bajo análisis y que es fundamental conforme lo que a continuación se expone. Pensemos en el hipotético caso, sustanciado en alguna universidad que no prevé en su norma la posibilidad de iniciar el juicio académico luego de haberse sustanciado el sumario administrativo y que, tras la investigación por este último, se concluye que corresponde aplicar una sanción expulsiva.

El traspaso de la investigación sumaria al juicio académico (con la intervención del Tribunal Académico) se frustraría, coartando la potestad sancionadora de la institución.

Por ello, consideramos fundamental que las normas de las universidades prevean la articulación entre ambos procedimientos.

### 4.3. Las sanciones

Tanto el Convenio Colectivo de Trabajo para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales aprobado mediante el decreto (PEN) N° 1246/15, como el Convenio Colectivo para los docentes de la UBA aprobado mediante la Resolución (CS) N° 990/15 establecen como sanciones posibles de aplicar a los docentes el apercibimiento, suspensión hasta 30 días, cesantía y exoneración. Ahora bien, analicemos el caso en que la normativa universitaria no refleje dichas sanciones, sino que aplica otra con diferente denominación o excluye alguna de ellas, como el caso de la UNLaM y la UBA, respectivamente.

En este sentido, la UNLaM, en el artículo 6 del Régimen disciplinario del personal docente expresa como medidas disciplinarias el apercibimiento o llamado de atención, la suspensión y la exclusión. Por su parte, el artículo 64 del Estatuto Universitario de la UBA solo menciona a la sanción de cesantía, sin hacer referencia a la exoneración. En este orden de ideas, cabría cuestionarnos entonces si las universidades deberían aplicar las sanciones contempladas en los Convenios Colectivos y, en su caso, a partir de cuál procedimiento de los establecidos en el ámbito universitario correspondería someter una conducta que pudiera concluir en la sanción de cesantía y exoneración.

Consideramos que las normas de los Convenios Colectivos respectivos deben aplicarse en el ámbito universitario por la necesaria complementariedad que debe haber entre aquellas y las normas dictadas por las casas de altos estudios, en tanto integran el plexo normativo protectorio de los trabajadores. A lo que es más, si tomamos como ejemplos las normas de las Universidades referenciadas, podemos observar que fueron dictadas con anterioridad a la entrada en vigencia de los Convenios Colectivos aplicables en su ámbito, lo que nos lleva a aplicar el principio de “ley posterior deroga la ley anterior” (*lex posterior derogat legi priori*).

Es decir que, sea por dicho principio o porque, fundamentalmente, las normas del Convenio Colectivo se complementan con las dictadas por las universidades, consideramos, aquellas deben aplicarse en dicho ámbito.

Conforme lo expuesto y, sobre la postura de que las universidades deben aplicar las sanciones contempladas en sus Convenios, lo que responde al principio de legalidad, resulta oportuno analizar por cuál procedimiento se deberá transitar. Las sanciones de cesantía y exoneración forman parte de las sanciones expulsivas, las que, para su aplicación se debe transitar por el procedimiento de juicio académico. Ello, conforme el principio extraído a partir de la lectura de las normas dictadas por la UBA, UNLP y la UNLaM de que la procedencia de uno u otro procedimiento (juicio académico o procedimiento administrativo) depende de la gravedad de la falta cometida por el docente y, en consecuencia, de la sanción.

En este sentido, aquellas infracciones que, *prima facie*, pudieran concluir en un apercibimiento o suspensión, transitarán por un procedimiento administrativo -

sumario-, mientras que, las infracciones que pudieran concluir, *prima facie*, en una cesantía o exoneración, transitarán por el procedimiento de juicio académico.

En este contexto, es apropiado hacer referencia al plazo de prescripción que se aplica para las sanciones expulsivas y, la dificultad en que la no recepción de los términos cesantía y exoneración, por parte de las normas universitarias, podría ocasionarle a la casa de altos estudios. Ambos Convenios Colectivos citados establecen que el plazo de prescripción para la aplicación de las sanciones disciplinarias, en lo que nos interesa, las expulsivas, se computará de la siguiente forma: causales que dieran lugar a la cesantía: 1 año; mientras que para las causales que dieran lugar a la exoneración: 2 años.

En el caso de que la norma de la universidad no aplique la sanción de cesantía y exoneración, sino que, por ejemplo, solo se refiera a una de ellas o utilice otro término, se presenta el inconveniente de cuál plazo de prescripción se aplicará. De aplicarse el plazo más favorable al docente (1 año) se estaría atentando contra la potestad disciplinaria de las instituciones, en virtud de que se podría configurar el caso de que ciertas faltas graves queden sin investigar conforme el acotado plazo de prescripción.

No es ocioso recordar que el procedimiento disciplinario tiene como objetivo investigar una infracción del docente, es decir, una conducta sobre la cual hay indicios de que se aparta de los deberes y obligaciones que el docente tiene a su cargo, los cuales contribuyen directamente en la enseñanza de los futuros profesionales, por lo que no puede beneficiarse dicha infracción a partir de la opacidad normativa. Siendo que la sanción de cesantía y exoneración están previstas en los Convenios Colectivos, es dable velar por la incorporación de las mismas en las normas universitarias, a los fines de evitar la frustración de la potestad disciplinaria.

## 5. Reflexiones finales

Conforme lo expuesto, podemos concluir que, es una facultad de la universidad dictar su propio régimen en materia disciplinaria, por ser una materia exclusiva de aquellas. A partir de la lectura de las normas universitarias citadas se desprende que existen dos procedimientos disciplinarios en su ámbito (procedimiento administrativo y juicio académico) y que la procedencia de uno u otro será en virtud de la gravedad de la falta y, en consecuencia, de la sanción a aplicar. Nótese que las instituciones bajo análisis fueron seleccionadas por la originalidad de sus textos normativos lo que nos permitió efectuar un parangón con todo el ordenamiento jurídico y así estudiar ciertos tópicos a la luz de la autonomía universitaria, el derecho de defensa y la potestad disciplinaria de la institución.

Así es que, el Tribunal Universitario no entenderá en toda cuestión ético-disciplinaria en la que estuviera involucrado el docente, sino que intervendrá en los juicios académicos, ante aquellas faltas que pudieran concluir en sanciones que, *prima facie*, pongan fin a la relación laboral entre el docente y la Universidad (cesantía o exoneración), mientras que, cuando la falta pudiera concluir, *prima facie*, en una sanción correctiva (apercibimiento o suspensión) se deberá aplicar el procedimiento administrativo. Sobre este último aspecto, podemos expresar que, ante la ausencia normativa, las casas de altos estudios podrán aplicar el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto (PEN)

Nº 467/99, pero no lo podrán hacer en su totalidad, conforme hay ciertos aspectos que colisionan con la autonomía universitaria.

En relación al Juicio Académico y sobre la base de la normativa de las universidades bajo análisis, podemos concluir que el cargo docente no puede configurar un requisito de admisibilidad del procedimiento. Respecto a los sujetos denunciados, sería conveniente que las normas universitarias contemplen la posibilidad de que cualquier persona pueda denunciar una infracción docente y, lo que es más, que se prevea la articulación entre ambos procedimientos disciplinarios. Por último, respecto a las sanciones expulsivas, sería oportuno que las universidades, al momento de aplicar una sanción, lo hagan bajo la mención de cesantía y exoneración y adecuen sus normas en ese sentido. Todo lo expuesto, con el objetivo de garantizar la potestad disciplinaria de la Universidad, velar por la seguridad jurídica y garantizar el debido proceso.

## Bibliografía

- Aliaga, J. (2008). Sistematización propuesta de reforma del Estatuto de la UBA (Bases y Título I, II, III y IV). (Página personal). [http://www.jorgealiaga.com.ar/documentos/gestion-decano/Políticas\\_Otras/Reforma/Comparativo\\_final\\_2.pdf](http://www.jorgealiaga.com.ar/documentos/gestion-decano/Políticas_Otras/Reforma/Comparativo_final_2.pdf) (Consultado 15/09/2021).
- Badeni, G. (2004). “La autonomía universitaria y el control jurisdiccional”. *El Derecho*. <https://www.elderecho.com.ar/> (Consultado 15/09/2021)
- Berri, M. (1998). “La autonomía universitaria en la Constitución Nacional”. *La Ley*. <http://www.laley.thomsonreuters.com/> (Consultado 17/09/2021).
- Bianchi, A. B (2005). La autonomía universitaria (A propósito de la revisión judicial de los concursos). *La Ley*. <http://www.laley.thomsonreuters.com/> (Consultado 23/05/2022).
- Cardinaux, N, Kutnowsky, M y Scioscioli, S. (2009). “Alcance de la autonomía universitaria: Entre la moderación y la intervención judicial. Hacia una periodización de la jurisprudencia de la Corte”. *SJA*. <http://www.laley.thomsonreuters.com/> (Consultado 17/09/2021).
- Casaro Lodoli, G. A (2012). Autonomía universitaria y el régimen de incompatibilidad para la administración pública. *La Ley*. <http://www.laley.thomsonreuters.com/> (Consultado 23/05/2022).
- Comadira, F. G (2022). *Derecho administrativo disciplinario*. Cathedra Jurídica.
- Gordillo, A. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo1/capituloXIV.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIV.pdf) (Consultado 17/09/2021).
- Marienhoff, M. S. (2011). *Tratado de derecho administrativo. Contratos administrativos. De los contratos en particular*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot S.A.
- Repetto, A. L. (2019). *Procedimiento administrativo disciplinario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cathedra jurídica.
- Zemma, M. F (2011). La personalidad del Estado en un fallo trascendente de la Corte Suprema. Un retorno al pensamiento de Bartolomé A. Fiorini. *El Dial*. <https://www.eldial.com/> (Consultado 13/03/2021).

## Normativa consultada

- Poder Legislativo. (1994). Ley N° 24.430. Constitución Nacional. Publicada en el Boletín Oficial, el 10 de enero de 1995. Argentina.
- Poder Legislativo (1995). Ley N° 24.521. Ley de Educación Superior. Publicada en el Boletín Oficial el 10 de agosto de 1995. Argentina.
- Poder Ejecutivo (1999). Decreto N° 467/99. Reglamento de Investigaciones Administrativas. Publicado en el Boletín Oficial, el 13 de mayo de 1999. Argentina.
- Universidad de Buenos Aires. Código de la Universidad de Buenos Aires. Publicado en: [https://codigo.rec.uba.ar/?page\\_id=2975](https://codigo.rec.uba.ar/?page_id=2975). Argentina
- Universidad de Buenos Aires. (1958) Estatuto Universitario UBA. Publicado en: <http://www.uba.ar/download/institucional/uba/9-32.pdf>. Argentina
- Universidad de Buenos Aires. (1985). Resolución (CS) N° 217/85. Reglamento de Juicio Académico de la Universidad de Buenos Aires. Publicado en: <http://www.uba.ar/download/institucional/estatutos/95-99.pdf>. Argentina
- Universidad de Buenos Aires. (2011). Resolución (CS) N° 3086/2011. Publicada en [http://www.uba.ar/archivos\\_uba/2011-08-24\\_3086.pdf](http://www.uba.ar/archivos_uba/2011-08-24_3086.pdf)
- Universidad de Buenos Aires. (2018). Resolución (CS) N° 1920/18. Publicado en [http://www.uba.ar/archivos\\_uba/2018-12-12\\_RES%20CS%2018-01920.pdf](http://www.uba.ar/archivos_uba/2018-12-12_RES%20CS%2018-01920.pdf). Argentina.
- Universidad Nacional de La Matanza (2000). Resolución (CS) N° 059/00. Régimen disciplinario del personal docente.
- Universidad Nacional de La Plata. (2002). Ordenanza N° 260/02. Reglamentación de Juicios Académicos de la Universidad Nacional de La Plata. Publicada en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/25623>. Argentina

## Pronunciamientos judiciales y Dictámenes

- CSJN, (14/05/2002). “Carabus de Martínez, Olga Nélide c/ Universidad Nacional de Catamarca”.
- CSJN, (21/10/1976). “Ulphon, Ruben s/ interpone recurso de apelación arts. 117 y 118 del decreto ley 17.245/67”.
- PGN, (25/10/2001). “Carabus de Martínez, Olga Nélide c/ Universidad Nacional de Catamarca”.
- PTN, (17/03/2021). “L. E. A (legajo N° 77893-UBA) – EX2021-16379044-APN-DCTA#PTN”.

## Notas

[1] El presente artículo tiene su origen en el marco de un Proyecto de Investigación dirigido por el Dr. Mancini, Alejandro M. (2020-2021). Proyecto 80020190400011LM “Alcance y límites de la autonomía académica e institucional de las Universidades Nacionales” del Departamento de Derecho y Ciencia Política, de la Universidad Nacional de la Matanza, San Justo, La Matanza, Argentina.

[2] Artículo 3 de la ley N° 24.521: “La Educación Superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables,

*con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático”.*

[3] Artículo 51 de la ley N° 24.521.

[4] El 21 de diciembre de 2021 la UBA dictó su propio reglamento de investigaciones administrativas, el cual se incorporó a través del Capítulo B CODIGO UBA I-60 (Resolución (CS) N° 1614/2021). El mismo tendrá vigencia a los 30 días de la fecha de su aprobación y regirá para las actuaciones ingresadas a partir de su entrada en vigencia.

[5] El caso “Bergés, Pedro c/ Gobierno Nacional” (07/11/1932), trataba de un profesor titular de la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la UBA que había sido separado de su cargo mediante una Resolución del Consejo Superior, sobre la cual, el actor solicitó la nulidad, su reincorporación y el pago de los salarios caídos. La Corte Suprema expresó que “todo pronunciamiento de las universidades, en el orden interno, disciplinario, administrativo y docente de su instituto no puede ser reveído por juez del orden judicial, sin que este invadiera atribuciones inconfundibles de otras autoridades con autonomía propia”. En el año 1941, llega a la Corte Suprema, otro caso referido a la separación definitiva de un profesor de la facultad de Medicina de la UBA. Aquí el Máximo Tribunal reconoce un amplio margen de actuación a las universidades respecto de las competencias de sus órganos en materia disciplinaria. (Cardinaux, N., Kutnowsky, M y Scioscioli, S., p.4).

En el año 2004, se dicta el fallo “Piaggi de Vanossi c/ Universidad de Buenos Aires”. La Corte Suprema expresó que si bien la designación y separación de los profesores universitarios, así como los procedimientos arbitrados para ello son cuestiones propias de las autoridades que tienen a su cargo el gobierno de la universidad, serán revisables judicialmente en aquellos casos en que los actos administrativos impugnados en el ámbito judicial estén afectados de arbitrariedad manifiesta (CSJN, “Piaggi de Vanossi c/ UBA” Fallos 320:2298, en Badeni, 2004).

[6] Por profesores eméritos, consultos o profesores regulares con 10 años de antigüedad en la docencia.

[7] Auditoría General de la UBA creada mediante la Resolución (CS) N° 8237/13.

[8] Mediante la Resolución PGN N° 2970/15 se dispuso la conversión de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas en Procuraduría de Investigaciones Administrativas. <https://www.mpf.gob.ar/pia/>

[9] “El coadyuvante es aquel que intervine en “ayuda de una parte” por lo que todo cuanto él hace en el proceso, lo hace por un derecho ajeno” (Falcon, E. M, 1982).

[10] Artículo 29 del Convenio Colectivo para los Docentes de la UBA “*A los fines de la aplicación de las sanciones se requerirá la sustanciación de Juicio Académico y/o Procedimiento Administrativo, según la categoría docente [...]*”.

[11] Siendo estos la promoción, difusión y preservación de la cultura (Estatuto Universitario de la UBA).

La Universidad tiene como finalidad proporcionar la formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuyendo a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrolla las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático. (Artículo 3 de la ley 24.521).

[12] Aprobado mediante la Ordenanza (CS) N° 16/96, Ordenanza (CS) N° 6/96, Resolución (CS) N° 181/97 y Ordenanza (CS) N° 03/03.

[13] Artículo 1 del Reglamento de Investigaciones Administrativas: “*El Reglamento de Investigaciones Administrativas se aplicará al personal docente [...]*”

## **Notas de autor**

- \* Cinthia Noelia Aguirre es abogada, especialista en Derecho Administrativo, docente e Investigadora en el departamento de Derecho y Ciencia Política, de la Universidad Nacional de La Matanza.