

contingencias— sobre la extensión del beneficio a este colectivo de personal.

La definición contenida en el segundo párrafo del art. 82 de la ley 27.743, que excluye del beneficio al “personal directivo, ejecutivo y gerencial que desarrolla tareas en empresas petroleras amparadas o no por Convenios Colectivos de Trabajo”, comprensivo de “quienes ocupen o desempeñen en empresas públicas o privadas cargos en directorios, consejos, juntas, comisiones ejecutivas o de dirección, órganos societarios asimilables o posiciones gerenciales que involucren la toma de decisiones o la ejecución de políticas y directivas adoptadas por los accionistas, socios u órganos antes mencionados” (conf. art. 7º, decreto 652/2024), no parece generar dudas.

Por lo demás, en cualquier hipótesis —incluso más amplia que la aquí desarrollada— solo podría considerarse alcanzado por el beneficio a quienes estén comprendidos en el ámbito de representación de los sindicatos de la actividad. Y en igual sentido, si se tratara de personal que presta servicios fuera del ámbito territorial o geográfico de un yacimiento (ámbito territorial de representación), se estaría en presencia de la dificultad de calificar a dicho personal como de “pozo”.

Finalmente siempre continuaría la limitación respecto de los conceptos incluidos en el art. 1º de la ley 26.176 y la letra clara del art. 7º del decreto reglamentario en el sentido de que en ningún caso el personal administrativo calificaría como “personal de pozo”, por lo que nunca podría resultar beneficiario.

II. Conclusión

La ley 27.743 ha venido a circunscribir los beneficios previstos en el art. 1º de la

ley 26.176 —la exclusión de la base imponible del IGA de determinados conceptos—, en relación al personal beneficiario, al considerar comprendidos en su ámbito de aplicación a los trabajadores que cumplen las siguientes condiciones: (i) hallarse amparados por los acuerdos y convenios colectivos que la propia norma enumera, o en el acuerdos o convenios de tal naturaleza celebrados con posterioridad; y (ii) desempeñarse como personal “de pozo”. De igual modo, ha venido a limitar los conceptos respecto de los cuales se aplicaría el beneficio, al eliminar toda “exención, desgravación, exclusión, reducción o la deducción, total o parcial” que no esté contenida en la Ley de Impuesto a las Ganancias y en la ley 26.176.

Así, respecto del *personal excluido de la aplicación de todo CCT*, aunque se legitima —por primera vez, con una norma de rango legal— la aplicación pasada del beneficio, se efectúa esa exclusión a partir del período fiscal que se inicia el 1º de enero de 2024, lo cual podría generar reliquidaciones y retenciones por el período temporal transcurrido hasta la fecha de entrada en vigor de la norma.

Por lo demás, tampoco existirían dudas en cuanto a la expresa exclusión del ámbito de aplicación al *personal administrativo*.

Con relación al personal alcanzado por el ámbito de representación de los sindicatos de la industria, como ha sido señalado, los acuerdos y convenios colectivos que enumera el art. 1º de la ley 26.176 y reitera el art. 82 de la ley 27.743 y en los que están incluidos los únicos conceptos que debieran considerarse no incluidos en la base de cálculo del IGA, son los suscriptos por *sindicatos petroleros privados (personal de base)*, no así por

el personal jerárquico. A su vez, la referencia explícita al desempeño como personal “de pozo”, entendido como “aquel que se desempeña habitual y directamente en actividades de exploración petrolífera o gasífera llevada a cabo en campaña y en tareas desempeñadas en boca de pozo y afectadas a la perforación, terminación, mantenimiento y reparación de pozos petrolíferos o gasíferos”, emplaza una limitación adicional.

Sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, del análisis tanto de los arts. 81 y 82 de la ley citada como de la reglamentación, surgen algunos aspectos que ofrecen margen para la interpretación al momento de definir su aplicación, o no, a cada caso en concreto, producto de algunas particularidades y el desarrollo tecnológico de la actividad.

Entre tales aspectos, cabe señalar los siguientes:

(i) Por vía de la reglamentación se incluyó como “personal de pozo” al que esté afectado a las siguientes tareas que se consideran “inescindibles”:

-1. la operación y mantenimiento de instalaciones que sean necesarias para la producción de hidrocarburos; y

-2. labores que fueran necesarias para la exploración y producción de hidrocarburos.

(ii) Por otra parte, el señalamiento contenido en la reglamentación acerca de que la exclusión del beneficio al personal directivo, ejecutivo y gerencial comprende a quienes ocupen cargos en directorios, consejos, juntas, comisiones ejecutivas o de dirección, órganos societarios asimilables o posiciones gerenciales que involucren la toma de de-

cisiones o la ejecución de políticas y directivas adoptadas por los accionistas, socios u órganos antes mencionados, podría dar pie a sostener, por vía de una interpretación en sentido contrario, la inclusión de empleados jerárquicos que —sin cumplir las condiciones arriba expuestas— desempeñen las actividades en campaña o boca de pozo.

Finalmente, en cualquiera de los supuestos, el “beneficio” solo podría circunscribirse a los *conceptos* incluidos en los Convenios Colectivos de Trabajo del personal de la industria: (i) *la entrega de viandas*, (ii) *las horas de viaje* y (iii) *la alimentación diaria*.

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/2762/2024

Más información

[Maltz, Ezequiel](#), “El impuesto a las ganancias aplicado a exportaciones de *commodities*. Introducción a la temática y definiciones previas”, LA LEY 08/05/2024, 13, TR LALEY AR/DOC/1961/2024

[Malumián, Nicolás - Ramírez Oyhanarte, Juan](#), “ *Holding* para una expansión internacional. Principales aspectos en relación con el Impuesto Federal a la Renta en los Estados Unidos y el Impuesto a las Ganancias en Argentina”, LA LEY 07/08/2024, 1, TR LALEY AR/DOC/1746/2024

Libro recomendado

[Impuesto a las Ganancias. Teoría, Técnica y Práctica](#)

Autor: Luis Omar Fernández

Edición: 2023

Editorial: La Ley, Buenos Aires

Jurisprudencia vinculada

Juzgado Federal de 1ª Instancia de Campana, 01/03/2024, “Universidad Nacional de Pilar c. PEN - Ministerio de Capital Humano s/Amparo Ley 16.986”, TR LALEY AR/JUR/14992/2024

[El fallo *in extenso* puede consultarse en Atención al Cliente, <https://www.laley-next.com.ar/> o en Proview]

CFed. San Martín, sala I, 16/10/2024. - Universidad Nacional de Pilar c. PEN- Ministerio de Capital Humano s/Amparo ley 16.986.

[Cita on line: TR LALEY AR/JUR/156848/2024]

Nota a fallo

Universidad

Proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas. Se confirma la inconstitucionalidad de la resolución del Ministerio de Capital Humano. Facultades de la administración. Revisión del acto administrativo.

1. - Se confirma la sentencia que hizo lugar al amparo deducido por la rectora de la Universidad del Pilar —creada por la ley 27.728—, declarando la inconstitucionalidad de la res. 45/2024 del Ministerio de Capital Humano de Revisión de

creación e inicio de actividades académicas de nuevas instituciones universitarias nacionales. El proceso de revisión que el Ministerio de Capital Humano pretendió llevar a cabo importa en rigor, apartarse de la limitación impuesta por la ley 19.549 a la potestad revocatoria de la administración, cuando lo que se intenta proteger son los derechos subjetivos generados por los propios actos cuya extinción lleva a cabo la autoridad administrativa.

2. - Sin perjuicio de las facultades de supervisión y fiscalización que el art. 2º de la

ley 24.521 le confiere al Estado Nacional respecto de las universidades nacionales, lo cierto es que, en el caso de la Universidad del Pilar —creada por la ley 27.728—, la eventual impugnación y/o revocación de los actos que la pusieron en funcionamiento debió haberse realizado en sede judicial.

Trámite legal para la creación de las universidades nacionales en la República Argentina

A propósito de la declaración de inconstitucionalidad de la resolución 45/2024 del Ministerio de Capital Humano de la Nación



Pablo O. Cabral

Abogado (UNLP). Especialista en Derecho Administrativo (UNLP). Especialista en Derecho Tributario y Financiero (UNR). Magister en Derechos Humanos (UNLP). Docente de derecho público de grado y posgrado (UNLP, UNMa, UNTREF, UNCo, UNLaPampa, ECAE, entre otras). Director del *Grupo de Investigación en Derecho Administrativo Crítico* (GIDAC).

SUMARIO: I. Introducción. — II. La regulación constitucional y legal de la creación de las universidades nacionales. — III. La resolución 45/2024 del Ministerio de Capital Humano de la Nación. — IV. La declaración judicial de inconstitucionalidad en el caso “Universidad Nacional de Pilar c. PEN. Ministerio de Capital Humano”. — V. Síntesis. Impacto de la interpretación de la sentencia en comentario en las otras universidades nacionales.

I. Introducción

En la presente nota comentaré una sentencia de la Sala I de la Cámara Federal de San Martín en autos “Universidad Nacional de Pilar c. E.N. MCH s/Amparo”, que ratificó la sentencia dictada por el Juzgado Federal de Campana, que declaró la inconstitucionalidad de la resolución del Ministerio de Capital Humano 45/2024, por la que se inició un proceso de evaluación de la creación por ley de cinco universidades nacionales y del inicio de sus actividades académicas (Universidad Nacional de Pilar; Universidad Nacional del Delta; Universidad Nacional de Río Tercero, Universidad Nacional de Ezeiza y Universidad Nacional Madres de Plaza de Mayo).

La propuesta es describir el procedimiento de creación de las universidades nacionales en nuestro país, para luego detallar valorativamente el contenido de la citada resolución ministerial, según la normativa legal vigente, para, finalmente, dar cuenta de los fundamentos de la Justicia Federal de San Martín para declarar inconstitucional la resolución 45/2024, tanto en primera instancia como en Cámara.

La intención de este trabajo es revisar el trámite complejo de creación de las universidades nacionales, intentando precisar en qué momento, a partir de qué acto o declaración, nace este tipo de persona jurídica de derecho público, reconocida constitucionalmente, y, en particular, ubicar en este camino de creación el instante a partir del cual la institución universitaria está protegida por la garantía de la *autonomía universitaria*.

Por otra parte, intentar dilucidar qué tipo de potestad pública se manifiesta en la facultad del Poder Ejecutivo de autorizar el funcionamiento de una universidad nacional y cuál es la tensión existente con la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

La decisión alcanza a la universidad accionante (Universidad Nacional de Pilar), pero el análisis y evaluación del proceso de creación de las universidades nacionales impacta directamente en las otras cuatro casas de estudios creadas a finales del año 2023. Por ello, daremos cuenta de la interpretación judicial en cuanto puede resultar útil para su aplicación a las demás universidades nacionales alcanzadas por la resolución del Ministerio de Capital Humano, declarada inconstitucional en ambas instancias de la Justicia Federal de San Martín.

II. La regulación constitucional y legal de la creación de las universidades nacionales

A partir de la sanción de la ley 25.521 de Educación Superior (LES), por expresa disposición del ordenamiento jurídico, las universidades nacionales solo pueden ser creadas y eliminadas mediante la sanción de una ley —material y formal—, disponiéndose normativamente el procedimiento de normalización desde el nacimiento legal de la nueva institución de educación superior hasta que sus autoridades sean designadas en la primera asamblea universitaria (1).

Existen lo que podríamos considerar dos excepciones a la exigencia de creación de una universidad nacional por ley formal,

ya que, en el año 2002, el Poder Ejecutivo Nacional, mediante la emisión de dos Decretos de Necesidad y Urgencia, dispuso la creación de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires [decreto 2617/2002 (2)] y de la Universidad Nacional de Chilecito [decreto 2615/02 (3)]. Si bien teóricamente resultaría interesante analizar si la exigencia de la creación de universidades nacionales por ley formal habilita a su establecimiento por un decreto de necesidad y urgencia, dicha temática resulta ajena al presente trabajo.

II.1. Las universidades nacionales en la Constitución Argentina

La autonomía y autarquía de las universidades nacionales se encuentran reguladas en la Constitución Nacional que, luego de la reforma del año 1994, en su art. 75 inc. 19 dispuso que: “Corresponde al Congreso: (...) 19. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que (...); y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

La Constitución Nacional reformada en 1994 reconoce la autonomía a las universidades públicas, lo que para Atilio Aníbal Alterini significa “...la posibilidad de la autodeterminación de las universidades públicas, y comprende lo normativo, lo institucional, lo político, lo administrativo y lo académico” (4).

El convencional constituyente Jesús Rodríguez expresó que la autonomía universitaria: “...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija a sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna... Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo” (5).

La conceptualización más completa de este instituto universitario la realiza, desde el derecho constitucional, el profesor Andrés Gil Domínguez, para quien: “Desde nuestra óptica la autonomía de las universidades nacionales consiste en la plena capacidad de estas para determinar sus propios órganos de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y extensión, y las actividades administrativas y de gestión que en su consecuencia se desarrollen; sin ninguna clase de intervención u obstrucción del Poder Ejecutivo, y solamente revisables (en caso de arbitrariedad o ilegalidad) por el Poder Judicial. La autarquía, en permanente retroalimentación con la autonomía, debe ser entendida como la plena capacidad que tienen las universidades nacionales, para administrar y disponer de los recursos que se le asignan, a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto; como también, la plena capacidad para obtener, administrar y disponer los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones” (6).

Esta propuesta doctrinaria ha sido acogida por los tribunales federales inferiores (7) y adoptada por la Corte Suprema en la causa “Universidad Nacional de Córdoba (Doctor

Eduardo Humberto Staricco-Rector) c. Estado Nacional”.

La Corte, en el precedente “Analia Monges c. UBA”, sostuvo que “El objetivo de la autonomía es desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo, en la medida en que ella se enmarque en las pautas que fijó el constituyente” (8).

La autonomía universitaria tiene su punto más relevante al momento de dictar su estatuto universitario, ya que constituye la máxima manifestación normativa de dicha autonomía constitucional, toda vez que ellos expresan la capacidad de las universidades públicas de darse sus propias normas en los aspectos fundamentales del quehacer universitario.

Es decir, implica, en primer término, que el Congreso de la Nación debe regular la autonomía universitaria a la luz de las cláusulas constitucionales y conforme a este parámetro teleológico y, en segundo lugar, que las propias universidades deben ejercer esta libertad teniendo presente la función que le encomienda la propia Constitución Nacional y las leyes sancionadas por el Congreso (9).

En este marco, “la expresión ‘autonomía universitaria’ debe ser interpretada más allá de su sentido técnico —potestad de todo sujeto titular de decisión de establecer sus propias reglas de acción en un ámbito de libertad definido como autodeterminación—, trascendiendo el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal de independencia, plasmado además en la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que, en el cumplimiento de las delicadas tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional al que deben pleno acatamiento” (10).

En idéntico sentido, María Angélica Gelli entiende que “La autonomía implica la competencia de las universidades nacionales para darse sus estatutos de estructura, organización y funcionamiento y, a la vez, la capacidad para autogobernarse de acuerdo con los criterios propios, eligiendo a sus autoridades y profesores, fijando el régimen disciplinario sin interferencia alguna de los Poderes Legislativo y Ejecutivo” (11).

No obstante ello, la autonomía universitaria no es absoluta con relación al Congreso de la Nación ni se encuentra exento del control de legalidad de los actos que de sus órganos emerjan. Así, la Corte Suprema de Justicia Nacional tiene dicho que “(...) la autonomía universitaria no puede ser entendida de tal manera que implique colocar a las universidades, en el plano normativo, al margen de todo control de constitucionalidad y legalidad...” (12). Y más precisamente, en otro pronunciamiento ha sostenido que “(...) se tiende a una universidad como un organismo independiente, con personalidad jurídica propia y que pueda expresarse en una capacidad de auto-organización y de auto-decisión; sin embargo, la autonomía de la universidad no implica su aislamiento respecto del entramado institucional, está inmersa en el universo de las instituciones públicas, es afectada por aquellas y debe

responder a los controles institucionales propios del estado de derecho”.

La reglamentación del art. 75 inc. 19 de la CN fue realizada por el Congreso Nacional mediante el dictado de la Ley de Educación Superior que, en lo que aquí interesa, dispuso que la enseñanza superior universitaria estará a cargo de las universidades nacionales, de las universidades provinciales y privadas reconocidas por el Estado nacional y de los institutos universitarios estatales o privados reconocidos, todos los cuales integran el Sistema Universitario Nacional (art. 26), diferenciando las unas de las otras y aplicándoles regímenes diferenciales para cada caso.

En su título IV la Ley de Educación Superior regula todo lo relativo a la educación superior universitaria, abordando respecto a lo que al presente análisis convoca: las instituciones universitarias y sus funciones (capítulo 1); la autonomía, su alcance y sus garantías (capítulo 2); las condiciones para su funcionamiento (capítulo 3); y las instituciones universitarias nacionales (capítulo 4).

Tanto las *universidades nacionales* como los *institutos universitarios estatales* son instituciones universitarias que están alcanzados por la regulación del título IV de la LES, distinguiendo ambas categorías la cantidad de áreas disciplinarias en las que desarrollan sus funciones. Las instituciones que responden a la denominación de *universidad* deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. Las instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria se denominan *institutos universitarios* (art. 27).

La Ley de Educación Superior al reglamentar todo lo atinente a la creación y bases organizativas de las instituciones universitarias nacionales (Capítulo 4, Sección I, arts. 48 a 51) establece una figura genérica —*instituciones universitarias nacionales*— que puede adoptar dos formas específicas —*instituto universitario nacional* o *universidad nacional*—, otorgando el carácter de persona jurídica de derecho público a su versión general, en cualquiera de sus dos especies. Resulta claro que dicha ley, al reconocerle a las instituciones universitarias nacionales la autonomía, les otorga dicha condición no solo a las *universidades nacionales* (art. 75, inc. 19 CN), sino que la extiende también a los *institutos universitarios nacionales* (art. 29: “Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional...”). La Constitución Nacional solo reconoce y otorga autonomía y autarquía a las universidades nacionales, pero la Ley de Educación Superior reconoce a los institutos universitarios nacionales y los equipara a las universidades aplicando la misma regulación legal en todos sus elementos constitutivos, orgánicos y funcionales. Como venimos observando, la LES no distingue entre las universidades y los institutos más que por la cantidad de las áreas disciplinares que desarrollan.

II.2. La Ley de Educación Superior y el proceso de creación de las universidades nacionales

La Ley de Educación Superior establece un proceso para la creación de instituciones

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) BUTELER, Alfonso, “Régimen Jurídico de las Universidades Nacionales”, Ed. de la UNC, Córdoba, 2019, p. 92.

(2) BO 18/12/2002.

(3) BO 18/12/2002.

(4) ALTERINI, Atilio Aníbal, “La universidad pública en un proyecto de nación”, La Ley, Buenos Aires, 2005, p. 114. Consultar también: BERRI, Miguel, “La autonomía universitaria en la Constitución Nacional”, LA LEY,

1998-C, 1348 y MARTÍNEZ, Patricia Raquel, “La autonomía en la Constitución Nacional”, en la obra colectiva *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, Depalma, 1995. Ampliar en ÁLVAREZ, Gonzalo - SCIOSCIOLI, Sebastián, “Las bases constitucionales de la educación argentina a la luz de la reforma constitucional de 1994”, en BERNAL, Marcelo - PIZZOLO, Calogero - ROSSETTI, Andrés (coord.), *iQue veinte años no es nada!: Un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994 en Argentina*, Eudeba, 2015, Buenos Aires, p. 249.

(5) Convención Constituyente de 1994, Diario de Cesiones, T. III, p. 3183.

(6) GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, “Autonomía universitaria: la evanescencia consumada”, LA LEY, 1997-C, 143.

(7) Ver JIMÉNEZ, Eduardo Pablo, “El ejercicio de la autonomía no exime a las universidades nacionales del rol de contralor del Poder Judicial. Análisis de tres interesantes pronunciamientos de la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata”, LA LEY, 1999-A, 385.

(8) CS, publicado en La Ley, 1997-C, 143.

(9) Ídem.

(10) Voto del Dr. Adolfo Roberto Vázquez en “Estado Nacional c. Universidad Nacional de Lujan s/ aplicación de la ley 24.521”.

(11) GELLI, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina, Comentada y concordada”, La Ley, Buenos Aires, 2005, p. 698.

(12) CS, “Piaggi, Ana Isabel c. Universidad de Buenos Aires (UBA) Resolución 3582/2000” (2004).

universitarias nacionales que puede ser esquematizado de la siguiente manera: Etapa 01: Creación por Ley Nacional (art. 48 LES); Etapa 02: Designación de rector organizador (art. 49 LES); Etapa 03: Proceso de formulación del *proyecto institucional* y *proyecto del estatuto provisorio* (art. 49 LES); Etapa 04: Aprobación del *proyecto institucional* del *estatuto provisorio* por parte del Ministerio de Cultura y Educación (art. 49 LES); Etapa 05: Autorización de la puesta en marcha de la nueva institución por resolución del Ministerio de Cultura y Educación (art. 49 LES); Etapa 06: Proceso de normalización, en un plazo máximo de 4 años a partir de su creación (art. 49 LES). Etapa 07: Primera asamblea universitaria: Finalización de la normalización y adquisición de la autonomía universitaria.

El proceso de normalización de las instituciones universitarias se encuentra reglamentado en los siguientes artículos de la Ley de Educación Superior:

“Artículo 48. Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que solo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional”.

“Artículo 49. Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designará un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. El rector-organizador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio de Cultura y Educación, en el primer caso, para su análisis y remisión a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria y, en el segundo, a los fines de su aprobación y posterior publicación. Producido el informe de la Comisión; y, adecuándose el proyecto de estatuto a las normas de la presente ley, procederá el Ministerio de Cultura y Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro [4] años a partir de su creación”.

A continuación veremos las distintas etapas del procedimiento de creación de universidades nacionales.

Etapa 01. Creación legal de la Universidad Nacional

Como vimos, una ley forma del Congreso de la Nación es la que debe dar nacimiento a una Institución Universitaria Nacional, en cumplimiento a lo exigido por el art. 48 de la LES, contando con la previsión del crédito presupuestario, el estudio de factibilidad que avale su creación y el informe previo favorable del Consejo Interuniversitario Nacional.

Etapa 02. Designación de rector organizador de la nueva institución universitaria nacional

La Ley de Educación Superior, en su art. 49, dispone que, creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designará un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al *consejo superior*.

Mediante cinco resoluciones el Ministerio de Educación designó a los rectores organizadores de cada una de las nuevas universidades creadas por ley, con las facultades y obligaciones previstas en el art. 49 de la LES.

Etapa 03. Proceso de formulación del proyecto institucional y proyecto del estatuto provisorio

Como adelantamos, el art. 49 de la LES establece dos trámites que corren en paralelo y que tienen como objetivo aprobar el *proyecto institucional* y el *estatuto provisorio*, para, una vez cumplidas tales exigencias legales, autorizar la puesta en marcha de la universidad nacional.

El rector-organizador —según la ley— conducirá el proceso de formulación del *proyecto institucional* y del *proyecto de estatuto provisorio* y los pondrá a consideración del Ministerio de Cultura y Educación.

Etapa 04. Aprobación del proyecto institucional y del estatuto provisorio por parte del Ministerio de Educación de la Nación

Los proyectos institucionales, luego de ser analizados en el Ministerio de Educación, son remitidos a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) para que se pronuncie sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional requerido, y dicho Ministerio autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria (art. 46, inc. c de la LES).

La Ley de Educación Superior, al abordar los órganos de gobierno de las instituciones universitarias nacionales, desarrolla la necesidad que exista un *estatuto universitario* para cada casa de estudios, estableciendo los puntos y pautas mínimas que tienen que contener para poder cumplir con las exigencias legales de la normativa aplicable.

El *estatuto provisorio* debe ser aprobado por el Ministerio de Educación y publicado en el Boletín Oficial, dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 34 (13) de la LES para su entrada en vigor. Exige esta norma que los *estatutos* deben prever explícitamente: su sede principal, los objetivos de la institución, su estructura organizativa, la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económico-financiera.

En su art. 52 dispone expresamente que: “Los estatutos de las instituciones universitarias nacionales deben prever sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, así como su composición y atribuciones. Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas”.

El Ministerio de Educación (Hoy absorbido por el Ministerio de Capital Humano) tiene una instancia precisamente establecida en la LES para controlar que los *estatutos provisorios* de las nuevas instituciones universitarias se adapten a las previsiones legales y es, justamente, antes de que sean publicados en el Boletín Oficial, momento en el cual entran en vigor (art. 34).

Deberá el Poder Ejecutivo verificar si el Estatuto Provisorio se adecua a la Ley de Educación Superior; y, si es así, tiene la obligación de ordenar su publicación en el Boletín Oficial para su entrada en vigor.

Ahora, si el Ministerio considera que el estatuto provisorio no se ajusta a la LES, “deberá plantear sus observaciones, dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria” (art. 34).

Para el caso que el Ministerio no se oponga en el plazo de diez días, pero tampoco envíe a publicar el *estatuto universitario*, la ley dispone una suerte de silencio positivo teniéndolo por aprobado y exigiendo su publicación, aun a pesar de la no manifestación expresa del ministerio al respecto. Dice la LES: “Si el Ministerio no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados” (art. 34).

Como vemos, el ordenamiento jurídico establece unas pautas mínimas respecto del contenido de los estatutos de las instituciones universitarias; y dispone un control, por parte del Poder Ejecutivo, respecto del cumplimiento de tales requisitos básicos, pero lo hace en forma tal de no afectar la autonomía universitaria, garantía que adquiere su máxima expresión en la facultad constitucional de cada universidad nacional de dictar sus propias normas, siendo el *estatuto universitario* una suerte de *constitución* de cada universidad pública.

Precisamente, al regular la LES los alcances y garantías de la autonomía universitaria, expresamente dispone que: “Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el art. 34 de la presente ley; b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley...” (art. 29 LES).

Adelanto aquí una pregunta, cuya respuesta será evacuada en los siguientes puntos:

Si la autonomía universitaria radica centralmente en que cada institución pueda dictar sus propias normas y los Estatutos son la máxima expresión de dicha facultad normativa, ¿la publicación del estatuto provisorio en el Boletín Oficial no estaría dando cuenta de la activación de dicha garantía constitucional?

Etapa 05. Autorización de la puesta en marcha de la UNMA por resolución del Ministerio de Educación de la Nación

En dichas circunstancias, encontrándose aprobado el proyecto institucional y el Estatuto Provisorio publicado en el Boletín Oficial, el Ministerio de Educación autorizará la puesta en marcha de la nueva universidad en el marco de lo prescripto en el art. 49 de la ley 24.521 de Educación Superior.

Etapa 06. Proceso de normalización

El proceso de normalización de las universidades nacionales se inicia una vez que el Ministerio de Educación autoriza su puesta en marcha y requiere que se dicten determinadas normas reglamentarias de los procedimientos que permitan el cumplimiento de las funciones dispuestas en su Estatuto y la

LES, debiendo constituirse sus bases organizativas y órganos de gobierno (arts. 52 a 57 de la LES). La finalización del proceso de normalización, como veremos en el siguiente punto, se produce en la primera cesión de la *asamblea universitaria*, que es la máxima instancia de gobierno de las universidades públicas en nuestro país.

Este proceso exige, en primer lugar, la aprobación del reglamento para los cursos docentes y no docentes, así como la sanción de un reglamento electoral. Luego el establecimiento del proceso electoral para la elección de los representantes de los distintos estamentos universitarios (docente, estudiantil, no docentes y graduados) para integral el *consejo superior* y los *consejos departamentales* o *facultades* de cada universidad.

En ese camino hacia la normalización universitaria, a partir de la publicación del estatuto provisorio, el rector organizador debe emitir una serie de actos administrativos, normas y reglamentaciones que permitan avanzar en la conformación de los órganos del gobierno universitario y la elección de sus autoridades.

Etapa 07. Primera asamblea universitaria

Como vimos, la LES establece que los *estatutos universitarios* regularán los órganos de gobierno de cada institución, debiendo cumplir con las pautas mínimas establecidas en su art. 52.

La *asamblea universitaria*, en tanto es la máxima autoridad del gobierno de cada universidad, deberá cumplir con las exigencias de la ley en su art. 53, que indica que estarán “integradas de acuerdo a lo que determinen los estatutos de cada universidad, los que deberán asegurar: a) Que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50 %) de la totalidad de sus miembros; b) Que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento (30 %) del total de asignaturas de la carrera que cursan; c) Que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución; d) Que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria”.

Para que ocurra la primera reunión de una *asamblea universitaria* es necesario que previamente se encuentre vigente un *estatuto universitario* que indique su conformación y pautas mínimas de funcionamiento, sus facultades, y todas las exigencias para que su actuación se enmarque en la normativa aplicable dentro del sistema universitario nacional. También que, previamente, se hayan elegido los miembros que representan a cada claustro universitario, quienes no asumirán hasta que se reúna la asamblea.

Es entonces en ese acto —en el que nace formalmente una *universidad nacional*, previamente creada por ley y con su *estatuto* debidamente publicado en el Boletín Oficial— donde los miembros de la *asamblea* asumen sus cargos en representación de sus claustros y, en forma explícita o implícita —al cumplirlo y no modificarlo—, hacen suyo el *estatuto universitario*.

De esta forma, aprobando el *estatuto universitario* previamente publicado por el Estado Nacional en el Boletín Oficial de

(13) Artículo 34. Los estatutos, así como sus modificaciones, entraran en vigor a partir de su publicación en el Boletín Oficial, debiendo ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la presente ley y ordenar, en su caso,

dicha publicación. Si el Ministerio considerara que los mismos no se ajustan a la presente ley, deberá plantear sus observaciones, dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin

más trámite que una vista a la institución universitaria. Si el Ministerio no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados. Los estatutos deben prever explícitamente: su sede princi-

pal, los objetivos de la institución, su estructura organizativa, la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económico-financiera.

la República Argentina, la *asamblea* ejerce la facultad típica de la autonomía universitaria (art. 29 “dictar y reformar sus estatutos”), continuando con otra atribución legal —también expresión característica de la autonomía universitaria— consistente en la elección de sus autoridades (art. 29 “decidir su integración y elegir sus autoridades”).

Por ello, podemos responder en forma negativa la pregunta realizada respecto al nacimiento de la autonomía universitaria en el momento en que se publica y entra en vigor el *estatuto provisorio*, porque en esa instancia faltaba la conformación del sujeto universidad nacional, encarnado en su *asamblea* universitaria.

Una vez que la *asamblea* se reúne por primera vez y aplica el *estatuto provisorio*, este deja su condición precaria y adquiere la vigencia y operatividad que nuestro ordenamiento legal y constitucional le atribuye. De un *estatuto* provisorio y vigente, se transforma en el *estatuto universitario* definitivo, hasta tanto la *asamblea* decida modificarlo en ejercicio de la autonomía universitaria, debiendo en ese caso volver a tramitar el procedimiento de evaluación del Poder Ejecutivo reglamentado en el art. 34 de la LES.

II.3. Las potestades del Poder Ejecutivo frente a la autonomía universitaria: La autorización como requisito para la puesta en funcionamiento de las universidades nacionales

Como venimos desarrollando en la descripción normativa del procedimiento de inicio de actividades de las universidades nacionales, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio con competencia en educación universitaria (antes correspondía al Ministerio de Educación y actualmente al Ministerio de Capital Humano), debe emitir un acto administrativo que autorice el inicio formal de actividades de una nueva institución universitaria.

En efecto, el art. 49 de la LES dispone que, una vez cumplimentados los requisitos legalmente establecidos para el funcionamiento de una universidad nacional: “procederá el Ministerio de Cultura y Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución”, reglamentado en el art. 23 del decreto 173/1996, que indica “El Ministerio de Cultura y Educación no podrá, sin el dictamen favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria autorizar la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional”.

Corresponde adelantar que de las cinco altas casas de estudio alcanzadas por la resolución 45/2024, hay dos que antes de convertirse en universidad, eran formalmente instituciones universitarias nacionales. En efecto, la actual Universidad Nacional de Ezeiza (14), anteriormente era una *universidad provincial* y la Universidad Nacional Madres de Plaza de Mayo (15), era un *instituto universitario*, por lo que ya estaban formalmente autorizadas como instituciones públicas dentro del Sistema Universitario Nacional regulado por la Ley de Educación Superior. Por ello, a estas dos universidades no les es aplicable la exigencia de la auto-

rización del Poder Ejecutivo en estudio, ya que de ninguna forma pueden ser consideradas “nuevas instituciones universitarias nacionales”, por lo que dichas altas casas de estudio ya estaban autorizadas para funcionar regularmente. Prueba de ello es que dictaban carreras aprobadas por la CONEAU, tenían alumnos y, en algunos casos, extendieron los títulos a quienes culminaron sus carreras universitarias.

Volviendo a lo anterior, explican los españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández que “La autorización, en la medida en que presupone la titularidad previa de un derecho, queda marcada por un neto carácter declarativo”, indicando que esta definición se adapta plenamente en aquellas autorizaciones regladas, donde los márgenes de discrecionalidad de la administración se reducen prácticamente hasta su eliminación (16).

La actuación administrativa que se pone en juego mediante un acto de autorización supone que la respectiva actividad no se encuentra prohibida —existiendo muchas veces un sujeto que posee un derecho preexistente cuyo ejercicio se halla subordinado al cumplimiento de las condiciones establecidas en las leyes o reglamentos—, por lo que se debe poder establecer el marco de posibilidades que el otorgamiento de la competencia para autorizar el funcionamiento de una universidad le asigna al Ministerio de Capital Humano.

Una autorización administrativa es un acto administrativo por medio del cual se permite a una persona, física o jurídica, el ejercicio de un derecho o facultad preexistente, que le corresponde según el ordenamiento jurídico, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio en relación con el interés específico que el sujeto autorizante debe tutelar.

Como lo explica Guido Santiago Tawil: “En materia de autorizaciones, se ha distinguido entre autorizaciones regladas o discrecionales —según que los reglamentos jurídicos impongan una única solución justa u otorgue a los órganos administrativos cierta libertad de actuación en la decisión de otorgar o no la autorización requerida—, así como entre autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento —en función del diferente objeto que se persigue según que la autorización pretenda levantar una condición impuesta para el ejercicio del derecho que se vincula a una operación determinada (v.gr. importación o exportación de mercaderías) o bien de un derecho relativo al desarrollo de una actividad sucesiva cuya vigencia se prolonga mientras dure la actividad que ha sido objeto de la autorización (v.gr. instalación de un establecimiento industrial); autorizaciones simples y autorizaciones operativas —según se trate de aquellas otorgadas en ejercicio de una norma de naturaleza policial o de las que son emitidas procurando orientar o encauzar la actividad privada hacia la realización de planes, programas o proyectos sectoriales o regionales previamente definidos— y autorizaciones personales o reales, según el interés personal o real que constituye el núcleo central de la autorización” (17).

En este caso, se trata de una autorización reglada, en la que el Ministerio de Capital Humano debe verificar el cumplimiento, en las distintas etapas y tiempos procedimentales descritos en la Ley de Educación Superior, de los siguientes requisitos: a) Formulación del proyecto institucional que debe ser remitido a la CONEAU. b) Aprobación y publicación del Estatuto provisorio. c) Verificar que el Estatuto provisorio se adecue a la Ley de Educación Superior. d) Contar con un dictamen favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

El profesor platense Rafael Clark analiza la tensión existente entre el Estado Nacional y las universidades públicas argentinas a la hora de distribuir competencias para la extensión de los títulos universitarios que acreditan la culminación de las carreras de grado o posgrado (18), echando luz sobre la disputa entre potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo y autonomía universitaria.

En dicho trabajo, dedicado a la extensión de los títulos universitarios, su autor aborda un tema más general que es el referido a la naturaleza jurídica de las potestades ministeriales en el ámbito de la educación superior, entre las que podemos incluir aquella de autorizar el funcionamiento de nuevas instituciones universitarias nacionales, tema que nos ocupa en este artículo.

Sobre el punto dice: “Puede ser conveniente clasificar las potestades ministeriales en forma bipartita, según el criterio de la naturaleza de su actuación, en reglamentarias y particulares. Así, serán reglamentarias las potestades que se manifiesten, siguiendo a Gordillo, a través de una ‘*declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa*’. Es decir, tenemos por reglamentarias las potestades que la ley asigna al ministerio para la fijación abstracta de estándares que determinadas carreras deban observar, con prescindencia de cuál sea la universidad que las dicta”.

Coincido con el profesor Clark respecto a que el ejercicio de las atribuciones reglamentarias que la Ley de Educación Superior reconoce al Estado se concreta en los llamados actos complejos, que requieren indispensablemente el concurso de la conformidad de diversos órganos del Sistema Universitario (ver Capítulo 7, *Del gobierno y coordinación del sistema universitario*, arts. 70 a 73 de la LES). Para el caso de la autorización de funcionamiento de nuevas instituciones universitarias nacionales creadas por ley formal, intervienen el Ministerio de Educación (hoy el Ministerio de Capital Humano), junto con el Consejo Interuniversitario Nacional y la CONEAU. Son actos que establecen las competencias de cada una de las instituciones mencionadas y que tienen necesariamente que ser ejercidas —oportuna e individualmente— y articularse en una decisión conjunta.

Explica además que, por debajo de las potestades ministeriales generales, existen otras, por las cuales el Ministerio interviene validando lo realizado por una universidad

a través de un contralor de legalidad, reglamentado por la propia Ley de Educación Superior. Si bien Clark refiere a la emisión y validez de los títulos universitarios, también es el caso de la facultad ministerial de “autorizar la puesta en marcha en marcha de una nueva institución” (art. 49 LES) a través de un acto complejo y articulado con distintos actores institucionales del sistema universitario.

Así, se pregunta si se trata de una de las llamadas potestades regladas o mayormente discrecionales de la administración, concluyendo que “Evidentemente la respuesta debe inclinarse por el carácter reglado, toda vez que sería inconciliable con la autonomía consagrada constitucionalmente, y en el sentido del citado fallo ‘*Universidad de Mar del Plata*’, que en tal ocasión el ministerio pudiera apelar a criterios de oportunidad, mérito o conveniencia”.

Esto implica que, en el caso aquí analizado, la intervención ministerial queda, lógicamente, limitada a la constatación de que el Estatuto Provisorio y el Plan Institucional, se ajusten a los estándares previamente determinados con carácter general en los reglamentos que se hubieran dictado de conformidad a lo previsto por los arts. 48, 49, 52, 53, entre otros de la LES, examinados más arriba. Si la *universidad* cumple con esas condiciones, entonces se otorgará la autorización para funcionar; caso contrario, se le exigirá que cumpla las observaciones ministeriales para alcanzar los estándares de la LES.

Profundiza Clark en la naturaleza del acto de autorización, dentro de las técnicas de habilitación o medios formales individuales de acción de policía, o actos de control, como los define el maestro Marienhoff: “Así, de los medios de control o fiscalización que trata el citado autor, entendemos que la competencia ministerial bajo análisis se corresponde mejor que con las demás con la categoría del “visto-bueno”, descrita en estos términos: “El visto-bueno —nihil obstat— o simplemente el “bueno”, es el asentimiento dado por un órgano administrativo a un acto de otro órgano administrativo, o de un particular, por considerarlo ajustado a derecho. “El “visto-bueno” es un tipo de control que solo contempla la “legitimidad” del acto respectivo. De ahí que su diferencia con la “aprobación” consista en el distinto grado de penetración de dicho control, pues mientras la “aprobación” contempla la legitimidad y el mérito, el “visto-bueno” solo contempla la “legitimidad” del acto. “Son aplicables al “visto-bueno” los principios expuestos acerca de la “aprobación”, pues, en realidad, constituye una aprobación limitada a la “legitimidad” del acto. El “visto” no contempla el control de oportunidad. El “visto” que se otorgare con relación a la “oportunidad”, mérito o conveniencia, de un acto, sustancialmente será una “aprobación”. Respecto de la aprobación, la define así: “La aprobación es el acto administrativo que acepta como bueno un acto de otro órgano administrativo, o de una persona particular, otorgándole así eficacia jurídica” (19).

Entonces, la potestad reglamentada que la Ley de Educación Superior les reconoce

(14) La *Universidad Provincial de Ezeiza* es una persona jurídica de carácter público al servicio de la comunidad, fue creada por Ley provincial 14.006, con sede central en el Partido de Ezeiza, Provincia de Buenos Aires. Se rige por la Ley de Educación Superior y sus modificatorias, su ley de creación, su Estatuto y las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten. Al igual que las universidades nacionales, goza de autonomía institucional y académica y autarquía económico-financiera, articula su propuesta académica y de servicios con las regiones de la provincia en particular y del país en general, dando respuestas a las exigencias de la realidad local-nacional.

(15) La *Universidad Nacional Madres de Plaza de Mayo* (UNMA), creada por ley 27.731 a finales de 2023, na-

ció anteriormente como Instituto Universitario Madres de Plaza de Mayo (IUNMA), mediante la sanción de la Ley 26.995 en el año 2014. Es decir, se trata de una única persona jurídica de derecho público que, en primer lugar, fue creada como un instituto universitario nacional —desarrollando una única área disciplinar (Humanidades y Ciencias Sociales con orientación en Derechos Humanos)— y luego se transformó en una universidad nacional ampliando su competencia a distintas áreas disciplinares.

(16) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Civitas, Madrid, 1993, tomo II, p. 134 y ss.

(17) TAWIL, Guido Santiago, Cap. 26: “Licencia y con-

trato como título habilitante para la prestación del Servicio Público”. Ampliar en CASSAGNE, Juan Carlos, “Cuestiones de derecho administrativo”, Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 138 y ss. Sobre el tema en España, ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNÁNDEZ, Tomás - Ramón, “Curso de derecho administrativo”, Civitas, Madrid, 1984, II, 4ª edición, p. 118 y ss., quienes recogen idéntica clasificación, con la salvedad de distinguir entre autorizaciones personales, reales y mixta.

(18) CLARK, Rafael, “Análisis genealógico del régimen de títulos de la Ley de Educación Superior y la naturaleza jurídica de las potestades ministeriales. Un análisis en el vigésimo noveno aniversario de la ley 24.521”, publicado el 07/08/2024 en el blog *palabras del dere-*

cho. Explica que “surge que las carreras y los títulos que confieren son creados y diseñados por las universidades, con diferentes requisitos generales según las clases de títulos previstas en la Ley. Tales requisitos serán fijados por el Ministerio en acuerdo con el Consejo de Universidades. Los títulos que cumplan con esos requisitos, a su turno, podrán obtener un “reconocimiento oficial” otorgado por la autoridad ministerial; el cual les otorgará “validez nacional”.

(19) CLARK, Rafael, “Análisis genealógico del régimen de títulos de la Ley de Educación Superior y la naturaleza jurídica de las potestades ministeriales. Un análisis en el vigésimo noveno aniversario de la ley 24.521”, publicado el 07/08/2024 en el blog *palabras del derecho*, p. 13.

al Ministerio de Educación (Ministerio de Capital Humano), al Consejo Interuniversitario y a la CONEAU, la potestad para revisar la legalidad del Estatuto Provisorio (en los casos de las cinco universidades alcanzadas por la res. 45/2024, ya publicado en el Boletín Oficial y en vigencia como norma de nuestro ordenamiento jurídico) y analizar el cumplimiento de la LES por parte del proyecto institucional. No tienen competencia para analizar la oportunidad, mérito o conveniencia de crear una nueva universidad, atribución que la Constitución Nacional y la Ley de Educación Superior le otorgó expresamente al Congreso de la Nación.

II.4. Vías legales para impugnar las decisiones de las universidades nacionales luego de realizada la primera asamblea universitaria

La Ley de Educación Superior dispuso las facultades de las instituciones universitarias que se derivan de la autonomía académica e institucional (art. 29). Agrega la ley una norma que pone límite a la intervención del Poder Ejecutivo que podrá intervenir una universidad nacional —sin menoscabar su autonomía académica— solo —durante el período de receso del Congreso de la Nación (art. 30)—.

La ley expresamente dispone que la fuerza pública no puede ingresar en las instituciones universitarias nacionales si no media orden escrita previa y fundada de juez competente o solicitud expresa de la autoridad universitaria legítimamente constituida (art. 31).

El sistema normativo dispuesto por la LES, como vimos, limita la intervención del Poder Ejecutivo en la vida de las *universidades nacionales*, dejando la resolución de los conflictos al Poder Judicial Federal con competencia en el territorio de asiento de la institución (art. 32) (20).

Como lo explica Marcela Molina; “La actuación autónoma de las universidades está resguardada de la injerencia del Poder Ejecutivo Nacional, mediante dos mecanismos. Primero, no está sujeta al control administrativo. El Poder Ejecutivo Nacional no tiene atribuciones para efectuar un control de mérito y conveniencia ni legalidad de las decisiones definitivas de las autoridades universitarias, pues se ha suprimido el recurso de alzada. Esas decisiones definitivas causan estado, siendo solamente procedente el recurso de apelación regulado en el art. 32 de la ley 24.521. De este modo, se apartó de las leyes anteriores que previeron una acción judicial facultativa. Segundo, se ha suprimido la tutela administrativa extraordinaria que el Poder Ejecutivo Nacional ejerció sobre las universidades nacionales que dejaba abierta a la injerencia del Gobierno nacional. El Gobierno Nacional dispuso la intervención de las universidades en numerosas oportunidades conforme atribuciones conferidas por las leyes de educación anteriores. Según el marco legal vigente, la intervención de la institución universitaria solamente puede ser ordenada por el Congreso de la Nación y por las causas taxativamente enunciadas en el texto legal” (21).

La *asamblea universitaria* es la máxima instancia de gobierno de las universidades nacionales, la cual cuenta con el ejercicio

de competencias de central relevancia para la vida universitaria y para la concreta realización de la autonomía universitaria. Esta posición diferenciada de otros órganos administrativos le confiere un campo normativo de rango reglamentario exclusivo y excluyente del Poder Ejecutivo (22). Dicho reconocimiento no puede entenderse en forma abstracta ni ilimitada, mas debe ser ejercida en virtud del parámetro de la especialidad, lo cual nos permite analizar el campo de “competencias materiales de las universidades bajo la óptica de los fines que persiguen y los medios que se articulan para satisfacerlos” (23).

Todas las decisiones que adopten los órganos de una *universidad nacional* se encuentran alcanzados por la norma de procedimientos administrativos nacional (decreto-ley 19.549, recientemente modificado por la Ley Bases) y gozan de la presunción de legitimidad y de ejecutoriedad, adquieren estabilidad, por lo que, su impugnación deber realizarse mediante un recurso directo ante el Poder Judicial federal, según lo establecido en la ley procedimental, y en el caso, en el art. 32 de la Ley de Educación Superior (24).

Cualquier disconformidad con lo resuelto por una universidad nacional, después de realizada la primera asamblea universitaria, debe utilizar la vía impugnatoria en la propia sede administrativa de dicha institución universitaria pública y, cumpliendo los requisitos procesales de habilitación de instancias, oportunamente a través del recurso directo ante la justicia federal con competencia territorial.

III. La resolución 45/2024 del Ministerio de Capital Humano de la Nación

La decisión administrativa del Poder Ejecutivo nacional en análisis es sumamente breve, tiene escasa fundamentación, insuficiente argumentación, por lo que carece de la motivación exigida en la legislación aplicable. Transcribiré aquí su articulado, realizando luego una descripción de sus considerandos en el análisis de esta resolución.

La titular del Ministerio de Capital Humano de la Nación, el 26 de febrero del corriente año, resolvió:

“Artículo 1º. Establecer el *proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas de las nuevas instituciones universitarias nacionales* creadas por las Leyes 27.727, 27.728, 27.729, 27.730 y 27.731 con el fin de determinar el efectivo cumplimiento del procedimiento para su creación y funcionamiento objetivo.

Artículo 2º. Dejar sin efecto las Resoluciones Ministeriales 2534/2023, 2574/2023, 2575/2023, 2576/2023 y 2685/2023, todas del ex Ministerio de Educación.

Artículo 3º. Encomendar a la Secretaría de Educación la implementación de lo dispuesto en la presente medida.

Artículo 4º. Comuníquese, pase a la Secretaría de Educación para intervención y oportunamente, archívese”.

Veamos algunos aspectos sobre la legalidad de la resolución en análisis:

forma legislativa”, Infojus, del 29 de julio de 2013 (SAI: DACF130202).

(22) BALBÍN, Carlos F., “Curso de Derecho administrativo”, La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 671.

(23) MARTÍNEZ, Leandro Abel, “La Autonomía de las Universidades Nacionales en el Sistema Constitucional Argentino. Análisis de las Competencias y la Jerarquía de las Normas en Materia de Educación Superior”, *Rev. Derechos en Acción*, ISSN 2525-1678/ E-ISSN 2525-1686; p. 354.

(24) Ampliar en CLARK, Rafael, “Autonomía univer-

III.1. Alcance y abstracción de la res. 45/2024: Reglamento singular. Legislación aplicable. Publicación en el Boletín Oficial

Hay que recordar que, al momento del dictado de esta resolución —fecha el lunes 26 de febrero de 2024—, la norma procedimental vigente era el decreto-ley 19.549, actualmente modificada por la ley bases (ley 27.742 BO 8/07/2024), y por lo tanto aplicable al tiempo de someter al estudio de la decisión del Ministerio de Capital Humano frente al derecho vigente.

La legislación nacional establecía una clasificación de los actos administrativos, distinguiendo aquellos de alcance particular de los de alcance general (reglamentos) y resulta un buen punto de partida para realizar un estudio de la resolución en cuestión, empezar por determinar si estamos frente a un acto administrativo de alcance individual o ante un reglamento, cuyo alcance es general. Las consecuencias de la respuesta a la que lleguemos se verán en la distinta regulación normativa respecto de la publicidad, silencio, extinción, etc.

La resolución 45/2024 establece un nuevo procedimiento de revisión de la creación e inicio de actividades académicas de cinco instituciones universitarias nacionales, modificando el entramado normativo vigente para la creación de nuevas universidades públicas en la Argentina, ya analizado en detalle en el punto anterior.

Un nuevo procedimiento de revisión de la creación de las universidades nacionales necesariamente debe tener un alcance general, pues este tipo de resoluciones que crean trámites de evaluación o examen, tienen una abstracción propia de las normas reglamentarias.

Los reglamentos son actos unilaterales de la Administración Pública que crean normas jurídicas generales y obligatorias, operando sus efectos en el plano externo a través de la regulación de situaciones impersonales y objetivas (25). Los efectos externos y alcances de la resolución 45/2024 no solo se extienden a las cinco personas jurídicas expresamente alcanzadas, sino a sus respectivas comunidades universitarias (docentes, estudiantes, trabajadores no docentes, autoridades) impactando, además, en otras instituciones como la CONEAU, el CIN y en general en el sistema universitario argentino y en toda la sociedad.

Los actos administrativos son definidos por Cassagne como toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen administrativo que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto (26).

¿Los efectos jurídicos individuales directos sólo alcanzan a las cinco personas jurídicas de derecho público destinatarias de la resolución 45/2024?

Como adelantamos, la respuesta debe ser una rotunda negación, ya que el procedimiento de revisión creado por dicha ac-

tuación administrativa afecta un número mayor e indeterminado de personas.

La doctrina explica las diferencias fundamentales entre el acto administrativo y el reglamento, destacando que en primer lugar la prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas.

Siguiendo a Carlos Cassagne, él explica respecto de la inderogabilidad singular de los reglamentos, que: “Esta regla halla su fundamento en el principio de igualdad ante la ley, que proclama el art. 16 CN, de estricta aplicación en materia reglamentaria. Ahora bien, dada la prelación jerárquica que tiene el reglamento sobre el acto administrativo, que por su naturaleza es concreto y de alcance individual, este precisa adaptarse a las normas generales que prescriba aquel. De este principio se desprenden consecuencias que hacen al régimen jurídico del reglamento, a saber: la Administración no puede derogar singularmente, por un acto administrativo, un reglamento, ya fuere este de ejecución, delegado, autónomo o de necesidad o urgencia...” (27).

La otra gran diferencia entre acto administrativo de alcance individual y acto administrativo de alcance general o reglamento se expresa en su técnica de publicidad, ya que difieren en uno y otro caso.

El art. 11 del decreto-ley 19.549, antes de ser modificado por la Ley Bases, establecía al respecto de la eficacia del acto: “Para que un acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia debe ser objeto de notificación al interesado y el de alcance general, de publicación...” (28). La ley 27.742 agrega que esta última publicación debe realizarse en el Boletín Oficial de la República Argentina.

La exigencia de publicación de los actos administrativos o reglamentos tiene su fundamento en que tienen un alcance general y trasuntan el ejercicio de una función legislativa por parte del Poder Ejecutivo, a fin de resguardar el principio de igualdad ante la ley respecto de todas aquellas personas que puedan verse afectadas por la normativa (art. 16 CN).

De lo hasta aquí analizado podemos concluir que la resolución del Ministerio de Capital Humano establece un procedimiento administrativo para revisar la creación de cinco universidades nacionales, resultando su contenido y alcances propios de un reglamento singular, aunque, al indicar que solo afecta a las instituciones universitarias individualizadas en su texto, adopta una característica central de los actos administrativos de alcance individual. No es otra cosa que un traje a medida para perjudicar a cinco universidades que el Gobierno nacional considera como sus enemigos ideológicos.

La doctrina encuentra en este tipo de actos administrativos una nueva categoría intermedia entre los dos regulados legislativamente, los *reglamentos singulares*. Laura Oviedo lo define de la siguiente forma: “Los denominados reglamentos singulares son aquellos actos emanados del Poder Ejecutivo de alcance particular y contenido abstracto. Se trata de actos que proveen

al interesado y el de alcance general, de publicación en el Boletín Oficial. Los administrados podrán antes, no obstante, pedir el cumplimiento de esos actos si no resultaren perjuicios para el derecho de terceros. Los actos de alcance general rigen después del octavo día de su publicación oficial o desde el día que en ellos se determine”. (Artículo sustituido por art. 32 de la Ley 27.742 BO 8/07/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina)”.

(20) VINCENTI, Rogelio W., “El procedimiento administrativo y las Universidades Nacionales”, en la obra colectiva *Procedimiento Administrativo*, Ed. La Ley, Tomo II, p. 379. Ampliar en GALLEGOS FEDRIANI, Pablo O., “La nueva ley universitaria y el recurso de alzada”, LA LEY, 1996-B, 896, GUSMAN, Alfredo Silverio, “Control administrativo, judicial y legislativo sobre las universidades públicas”, p. 143, AA.VV., “Control de la Administración Pública”, RAP.

(21) MOLINA, Marcela, “El recurso de apelación del artículo 32 de la Ley 24.521. Aportes para una futura re-

sitaria y control judicial. Contornos del recurso directo del art. 32 de la Ley de Educación Superior”. Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2017.

(25) CASSAGNE, Juan Carlos, “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Comentada y Anotada”. Ed. La Ley, Buenos Aires, 2009.

(26) CASSAGNE, Juan Carlos, *ibidem*.

(27) CASSAGNE, Juan Carlos, *ibidem*, p. 167 y ss.

(28) La actual versión vigente es la siguiente: “Artículo 11.- Para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia debe ser objeto de notifica-

un régimen normativo a uno o más sujetos determinados *a priori* o fácilmente determinables. Por ende, si bien no atañen a un número indeterminado de destinatarios, como lo hacen los reglamentos generales, al prescribir las conductas de los sujetos a los cuales sus normas van particularmente dirigidas, poseen vocación de permanencia y conforman el ordenamiento jurídico. Estos actos, de índole excepcional, se caracterizan por la creación de normas, encaminadas a regular la conducta de uno o más individuos en particular. De este modo, emitido el reglamento singular, sus prescripciones regulan todos los comportamientos de los sujetos destinatarios que sean susceptibles de encuadrar en la figura tipo, abstractamente definida. La complejidad de tales reglamentos está dada por la coexistencia dentro de su definición de datos que son propios tanto de los actos generales como de los particulares. Mientras que por el hecho de estar dirigidos a sujetos particularizados pueden ser asimilados a los actos administrativos propiamente dichos, la circunstancia de conformar el ordenamiento jurídico —prescribiendo las conductas de aquellos sujetos a los cuales sus normas van particularmente dirigidas— lo acerca indefectiblemente a la categoría de reglamentos ya conocida (29).

Aun tratándose de un tipo no legislado de acto administrativo de alcance general, que se aplica exclusivamente a cinco universidades públicas, apartándose —sin motivación o fundamento suficiente— del procedimiento ya regulado para la creación y puesta en marcha de las instituciones universitarias nacionales, el Estado debe respetar el principio constitucional de igualdad ante la ley y de juridicidad, por lo que este trato tan diferente y gravoso de cinco altas casas de estudio resulta violatorio de nuestro ordenamiento jurídico vigente (Ley de Educación Superior, art. 16 de la CN).

Como con claridad lo explica Laura Oviedo: “si bien es cierto que la Administración tiene la potestad de derogar o modificar los reglamentos, no lo es menos que ello debe disponerse —como principio— con carácter general. Es, pues, impensable que dicha potestad pueda ser interpretada en forma tan amplia como para admitir la libérrima facultad de la Administración de apartarse en forma puramente discrecional de los reglamentos, a través del dictado de reglamentos singulares, con severa violación al principio constitucional de igualdad. En segundo lugar, como toda potestad, su ejercicio legítimo encuentra su límite máximo en el principio de razonabilidad, pues el Poder Ejecutivo, so pena de incurrir en el vicio de desviación del fin, solo podrá establecer excepciones por medio de reglamentos singulares cuando las desigualdades contempladas estén ajustadas a derecho y se encuentren debidamente fundadas, de acuerdo con lo estudiado ut supra en el apartado b), referido al elemento motivación” (30).

Volvamos a la publicidad de este tipo de actuación administrativa formal, recordando que los modos de comunicarla integran el elemento *forma*, condicionando la eficacia de tales reglamentos. Según la doctrina especializada, los casos de reglamentos singulares —no previstos en el decreto-ley 19.549— exigen, para que surjan los efectos jurídicos en relación con los administrados, que se publique y que, además, se notifique a las personas individualizadas en la decisión sobre las cuales impactan los efectos de la resolución.

Oviedo afirma: “La complejidad de estos reglamentos está dada, tal como advertimos, por la coexistencia en su seno de notas características tanto de los actos generales como de los particulares. Por tal motivo, estimamos que la solución más acorde a la tutela de los derechos de los particulares y de aquellos terceros que pudieran verse afectados, la constituye un régimen de publicidad complejo y dual —que hoy no existe en la ley y que debería ser consagrado expresamente— que requiriese no solo la efectiva publicación en el Boletín Oficial —como toda norma que integra el ordenamiento jurídico en un régimen republicano de gobierno—, sino también la notificación al particular y a todos aquellos terceros que la Administración considerase que pudieren resultar afectados. Así, solo una vez que el reglamento singular fuera debidamente notificado y publicado, entraría en vigencia” (31).

La resolución 45/2024, en su último artículo no ordena ni su notificación (de tratarse de un acto administrativo individual) ni su publicación en el Boletín Oficial (de tratarse de un acto administrativo general o reglamento), disponiendo simplemente: “Comuníquese, pase a la Secretaría de Educación para intervención y oportunamente, archívese”. Así se hizo, pues, de la revisión de las publicaciones del Boletín Oficial de la República Argentina no surge que se haya dado a publicidad tal decisión del Ministerio de Capital Humano.

Se desprende entonces de la propia resolución ministerial en estudio que no ordenó su notificación a los destinatarios individualizados —es decir, las cinco universidades nacionales— ni ordenó su publicación en el Boletín Oficial, incumpliendo el artículo 11 del decreto ley 19.549, según el texto anterior y posterior a la modificación realizada por la Ley Bases.

Cuáles son las consecuencias de esta irregularidad o vicio en la forma de la actuación administrativa que emitió el Ministerio de Capital Humanos. El profesor Juan Carlos Cassagne refiere al respecto lo siguiente: “La publicidad, en cuanto constituye un requisito de exteriorización de la voluntad administrativa, configura un recaudo inherente al elemento forma. Si la publicidad aparece exigida por el ordenamiento jurídico y no se cumple con tal requisito, es evidente que el acto como tal, no habrá nacido. Si, por el contrario, la publicidad se observa, pero en forma defectuosa, el acto será inválido, siempre que la irregularidad tenga trascendencia jurídica suficiente” (32).

Par cerrar este punto, puedo concluir que la resolución 45/2024 está alcanzada por la Ley de Procedimientos Administrativos (al momento de emitirse se encontraba vigente el decreto-ley 19.549) y su naturaleza jurídica es la de los reglamentos singulares, por lo que, en aplicación del art. 11 de dicha normativa, deben ser notificados y publicados en el Boletín Oficial.

Teniendo la certeza que tal decisión no fue publicada, quedará por confirmar si fue efectivamente notificada —en forma fehaciente— a las cinco universidades. Si no fue notificada, entonces tal acto, como tal no habrá nacido. Si se notificó a las universidades, entonces habrá una publicidad defectuosa invalidando la resolución, por la trascendencia jurídica de la irregularidad que agrava el derecho a la igualdad formal ante la ley y el principio de juridicidad o legalidad.

III.2. Competencia para dictar la res. 45/2024

La competencia de los órganos administrativos, como en este caso del Ministerio de Capital Humano, para emitir los actos administrativos, según era definida por el decreto-ley 19.549, proviene de la letra del texto constitucional, la ley y los reglamentos dictados en su consecuencia (art. 3 DLNPA) y agrega que resulta un elemento esencial de los actos administrativos ser dictado por autoridad competente (art. 7, inc. a DLNPA).

En los considerandos de la resolución la Sra. Ministra dice: “Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por la Ley de Ministerios 22.520 (t. o. Decreto 438/1992), por el art. 10 del Decreto de Necesidad y Urgencia 8/2023 y la Ley 24.521” (33). Ninguna referencia hace la resolución a la asignación constitucional o legal —Ley de Educación Superior— respecto de la aptitud legal que ejerce al dictarla.

Como venimos observando a lo largo de este trabajo, y en especial veremos al estudiar la sentencia judicial en comentario, la competencia para la creación de las universidades nacionales fue dispuesta constitucional y legalmente, resultando una atribución propia y exclusiva del Congreso de la Nación, por lo que el Poder Ejecutivo nacional carece de la aptitud legal para revisar la creación de las cinco universidades nacionales en cuestión.

Además, como veremos, el responsable institucional de evitar la duplicación y superposición de estructuras jerárquicas, según la propia Ley de Educación Superior, no es otro que el Consejo Interuniversitario Nacional (art. 73), quien resulta competente para emitir una opinión expresada en un informe previo, tanto en la creación como el cierre de las instituciones universitarias nacionales (art. 48).

III.3. Contenido y fundamentación de la res. 45/2024

El Ministerio de Capital Humano de la Nación emitió la resolución 45, fechada el 26 de febrero de 2024, en la que dispuso “establecer el proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas de las nuevas instituciones universitarias creadas por leyes 27.727, 27.728, 27.729, 27.730 y 27.731 con el fin de determinar el efectivo cumplimiento del procedimiento para su creación y funcionamiento objetivo” (art. 1). Además, dejó sin efecto las Resoluciones Ministeriales de designación de Rectores Organizadores de las universidades nacionales creadas por las mencionadas leyes (art. 2).

Luego de hacer referencia a la competencia ministerial para tomar la decisión en cuestión, en sus considerandos la resolución reconoce que “el art. 48 de la Ley de Educación Superior 24.521 establece que las instituciones universitarias nacionales son creadas por ley de la Nación” y que “asimismo, el art. 49 de la referida ley determina que para que puedan comenzar a funcionar dichas instituciones universitarias el Ministerio de Educación debe designar un rector organizador para conducir el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio”.

A continuación, enumeran, una a una, las leyes que crearon las cinco universidades nacionales en cuestión y se indican las reso-

luciones ministeriales de designación de los rectores organizadores de cada una de ellas.

En la parte central de los fundamentos de la resolución, se puede leer lo siguiente: “Que atendiendo a razones de dar cumplimiento a lo establecido en las leyes vigentes, de evitar la duplicación y superposición de estructuras jerárquicas y de garantizar que la oferta educativa cumpla con la calidad y pertinencia debida, resulta necesaria la adopción de medidas tendientes a revisar el inicio de actividades académicas de las Casas de Altos estudios antes mencionadas, para determinar si el procedimiento administrativo exigido por la Ley de Educación Superior para crear nuevas universidades fue debidamente cumplido, si las condiciones allí establecidas fueron realmente satisfechas y se encuentren debidamente documentadas y si la pertinencia, oportunidad y la previsión del crédito presupuestario correspondiente, en base a un estudio de factibilidad, avaló la iniciativa”.

Finalmente da cuenta que “a los fines de llevar a cabo correctamente este proceso de revisión corresponde dejar sin efecto las Resoluciones Ministeriales mencionadas”, en referencia a las designaciones de rectores interinos.

De la lectura de sus fundamentos podemos concluir —sin lugar a dudas— que, para el Gobierno Nacional las instituciones universitarias nacionales son creadas por Ley de la Nación y comienzan a funcionar a partir de la designación de su rector organizador; las cinco universidades nacionales fueron creadas mediante una ley formal y, teniendo designados sus rectores organizadores respectivos, comenzaron a funcionar regularmente, es decir, cumpliendo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente y aplicable.

III.4. Creación de un procedimiento especial aplicable únicamente a cinco universidades

A partir de tales certezas, surgen las siguientes dudas generadas por la letra de la resolución en análisis:

Se enuncia en esta reglamentación la instauración de un nuevo *procedimiento administrativo* de revisión de la *creación e inicio de actividades* de las cinco nuevas universidades nacionales.

La primera observación para hacer es que, en realidad, el contenido del reglamento en estudio no establece una sola norma para regular el procedimiento administrativo que pretende instaurar. ¿Cuáles son las actuaciones concretas del Ministerio para realizar la evaluación de la creación e inicio de las cinco universidades? ¿Qué instancias y trámites de revisión de documentación se establecen? ¿Qué traslados a las Universidades de lo actuado por la Administración Nacional se regulan? ¿Qué instancias se prevén para que las instituciones universitarias investigadas puedan ejercer su defensa, aportar prueba, recurrir las decisiones ministeriales? En fin, nada de ello prevé la resolución ministerial en cuestión. Tampoco indica la normativa que en forma supletoria debería aplicarse.

Una segunda cuestión relevante es que dicha resolución establece una tramitación, a partir de la creación de un nuevo procedimiento que tiene por únicas destinatarias a cinco universidades, no alcanzando a la

(29) OVIEDO, Laura; “Los reglamentos singulares en el derecho administrativo actual”, *El Derecho, Revista de Derecho Administrativo*, Tomo 2011, p. 449.

(30) OVIEDO, Laura, *ibidem*.

(31) OVIEDO, Laura, *ibidem*.

(32) CASSAGNE, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 254 y ss.

(33) Unos párrafos antes había desarrollado la

competencia legal para resolver, indicando: “Que por Decreto Nº DNU-2023-8-APN-PTE se adecuaron las disposiciones de la Ley de Ministerios 22.520 (t. o. Decreto 438/1992) y modificatorias. Que por el art. 4º del citado Decreto se sustituyó el Título V de la Ley de Ministerios, estableciéndose las facultades de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de cada Ministerio

en particular. Que el art. 10 del Decreto DNU-2023-8-APN-PTE estableció que todos los compromisos y obligaciones oportunamente asumidas por los entonces: Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social y por el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, estarán a cargo del Minis-

terio de Capital Humano considerándose transferidos los créditos presupuestarios, unidades organizativas, bienes, personal con cargos y dotaciones vigentes a la fecha, hasta tanto se aprueben las estructuras correspondientes”.

totalidad de instituciones universitarias nacionales de la República Argentina en cuya creación se aplicaron leyes y reglamentaciones preexistentes.

Corresponde hacer una objeción inicial respecto de dos de las cinco universidades nacionales incorporadas por la resolución 45/2024; me refiero a la Universidad Nacional de Ezeiza y a la Universidad Nacional Madres de Plaza de Mayo. En ambos casos no se trata de la incorporación de dos nuevas instituciones universitarias nacionales al sistema de educación superior público, ya que en el primer caso se trata de la transformación de una universidad estatal provincial en universidad nacional y, en el segundo, de la mutación de instituto universitario nacional en universidad nacional. Ello hace, más allá de todos los vicios que trae consigo la decisión del Ministerio de Capital Humano, que no sea aplicable a estas altas casas de estudio, creadas anteriormente como instituto universitario y universidad provincial, pues la autorización estatal ya la obtuvieron oportunamente. Es evidente que ambas universidades nacionales no son “nuevas instituciones universitarias nacionales”.

En línea con una normativa general como la que pretende crear la resolución ministerial, bien podrían revistar —por ejemplo— el procedimiento de creación de dos universidades nacionales (Universidad Nacional de Chilecito y Universidad Nacional del Nordeste de la Provincia de Buenos Aires) que nacieron a partir de sendos decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, en evidente contradicción con la exigencia de la LES que dispuso que su creación sea por ley de la Nación. No es lo que indica la resolución 45, que —a partir de su revisión— pretende modificar el procedimiento general de creación e inicio de actividades, en el caso, únicamente para cinco universidades nacionales.

La inderogabilidad singular de los reglamentos es un principio jurídico del derecho público que establece que los reglamentos no pueden ser modificados o derogados por actos administrativos inferiores, como resoluciones o circulares. Esto garantiza la estabilidad y seguridad jurídica en el ordenamiento, evitando que los reglamentos sean modificados de manera arbitraria o discrecional.

Esta resolución del Ministerio de Capital Humanos de la Nación pretende incorporar una instancia de revisión de la creación de las universidades nacionales, únicamente para cinco altas casas de estudio, dejando sin efecto respecto de ellas la tramitación legal y reglamentaria general que rige para todas las instituciones universitarias nacionales del país.

Existe un procedimiento general para la puesta en marcha de las universidades nacionales establecido en la Ley de Educación Superior, en concordancia con las garantías de autonomía universitaria reconocida constitucionalmente, y regulados sus detalles en distintas disposiciones reglamentarias que establecen los sucesivos pasos para llevar a buen puerto el funcionamiento de nuevas instituciones universitarias nacionales. Esta regulación se aplica a la totalidad de universidades públicas del país, con excepción de las Universidades Nacionales de Pilar, Delta, Madres de Plaza de Mayo, Río Tercero y Ezeiza, que tienen un procedimiento especial de revisión de su creación emitido por una resolución ministerial —con alcance exclusivo en las cinco universidades mencionadas— que, ni si quiera fue publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Pasemos ahora a analizar los contenidos de la revisión que estaría dando inicio con la

resolución 45/2024, veamos los alcances de la referida intervención administrativa, así como sus objetivos y finalidad.

III.5. Primer objetivo de la resolución 45/2024: Evitar la duplicación y superposición de estructuras jerárquicas

Centralmente intenta —según sus fundamentos— dar cumplimiento a lo establecido en las leyes vigentes, con el objetivo explícito de evitar la duplicación y superposición de estructuras jerárquicas y de garantizar que la oferta educativa cumpla con la calidad y pertinencia debida.

La primera pregunta que debemos hacernos es: ¿cuáles son las estructuras jerárquicas que la resolución pretende resguardar de la duplicación y superposición?

Es propio de una estructura administrativa centralizada estar atravesada por el principio de jerarquía, que cumple la función de unificar toda la actividad materialmente administrativa de un organismo público bajo la conducción y control de sus máximas autoridades políticas. Nuestro sistema de educación superior —regulado constitucional, legal y reglamentariamente— se caracteriza por una coordinación entre las distintas instituciones universitarias nacionales y el Estado, articulada bajo la garantía de autonomía y autarquía universitaria, por lo que las estructuras de cada universidad no se encuentran subordinadas jerárquicamente a la cabeza del Poder Ejecutivo Nacional, ni a otro organismo del Estado.

Entonces, para poder avanzar en nuestro análisis de la resolución del Ministerio de Capital Humano, podemos partir de considerar que, para el actual gobierno nacional, las universidades son estructuras administrativas jerárquicamente dependientes del Poder Ejecutivo de la Nación. Esto supone un evidente desconocimiento de la autonomía universitaria por parte de las autoridades nacionales, idea que iremos consolidando y confirmando en la continuidad del estudio de la resolución 45/2024. Sigamos.

La próxima cuestión para resolver es: ¿Cuáles son las leyes vigentes que el Ministerio dice querer cumplir?

La respuesta no puede ser otra que la Ley de Educación Superior y la normativa internacional de derechos humanos que se refiere al derecho a la educación y a la calidad de la oferta educativa.

Entonces, según esta legislación: ¿quién es el responsable institucional de evitar la duplicación y superposición de estructuras jerárquicas, entendiendo que se trata de impedir la multiplicación de universidades en el territorio nacional?

Es muy claro, por todo lo que venimos viendo de la legislación vigente (LES), que se trata de una competencia exclusiva del Congreso de la Nación, quien podrá crear —por ley formal— nuevas universidades, garantizando que no haya duplicación ni superposición, con la conformidad dada —previamente a su sanción— por el Consejo Interuniversitario Nacional.

En su art. 48 la Ley de Educación Superior exige contar con la previsión del crédito presupuestario correspondiente, con base en un estudio de factibilidad que avale la iniciativa, debiendo requerir un informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional. En este acto de creación de una universidad nacional se manifiesta la voluntad del legislador de incorporar al sistema universitario nacional una nueva institución, siendo una facultad propia y exclusiva valorar la pertinencia de tal creación en orden a la preexistencia de otras casas de estudio, evaluando

el contexto geográfico y temático de la oferta educativa universitaria preexistente.

El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) es un organismo público de coordinación, consulta y propuesta de políticas y estrategias de desarrollo universitario, que nuclea a las instituciones universitarias nacionales y a las provinciales reconocidas por la Nación, que estén definitivamente organizadas.

El art. 73 de la Ley de Educación Superior establece que:

“El Consejo Interuniversitario Nacional estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación, que estén definitivamente organizadas, y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias privadas. Dichos consejos tendrán por funciones: a) Coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos; b) Ser órganos de consulta en las materias y cuestiones que prevé la presente ley; c) Participar en el Consejo de Universidades. Cada Consejo se dará su propio reglamento conforme al cual regulará su funcionamiento interno”.

Para el cumplimiento de sus fines tendrá plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos público y privado. Se encuentra regulado por el Estatuto del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) (Texto ordenado por Acuerdo Plenario 1055/18) que en su art. 3º dispone que: “El CIN estará integrado por los Rectores o Presidentes de las instituciones universitarias nacionales y las provinciales reconocidas por la Nación, quienes actuarán en carácter de representantes de aquellas”.

Dicho organismo interuniversitario se pronunció oportunamente ante los proyectos legislativos de creación de las cinco universidades nacionales en cuestión, avalando la iniciativa con su intervención y pronunciándose favorablemente respecto de la posible duplicación o superposición, no respecto de estructuras jerárquicas del Estado Nacional, sino en relación con la totalidad de instituciones universidades nacionales que el Consejo representa.

Pasemos ahora a desarrollar el segundo objetivo de la decisión del Ministerio de Capital Humano en análisis.

III.6. Segundo Objetivo de la resolución 45/2024: garantizar que la oferta educativa cumpla con la calidad y pertinencia debida

Por último, la resolución 45 dice tener como objetivo garantizar que la oferta educativa cumpla con la calidad y pertinencia debida. La evaluación y acreditación constante de la calidad educativa de las ofertas de cada universidad es una actividad que la Ley de Educación Superior le otorgó a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria —CONEAU— en sus arts. 44 a 47, y que el Poder Ejecutivo reglamentó a través del decreto 173/1996.

Como surge de la legislación vigente, el organismo competente para realizar las evaluaciones externas de las instituciones universitarias nacionales (funciones de docencia, investigación, extensión, y gestión institucional) estará a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria —CONEAU—. El escrutinio de la calidad educativa de las universidades nacionales debe realizarse con la participación de pares académicos de reconocida competencia y el resultado incluirá las recomendaciones para el mejoramiento institucional

que surjan de las evaluaciones, las que tendrán carácter público (art. 44 LES).

La referida Comisión (CONEAU) es un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del ex Ministerio de Cultura y Educación (hoy, Ministerio de Capital Humano), y que tiene por funciones: a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el art. 44; b) Acreditar las carreras de grado a que se refiere el art. 43, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades; c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial (art. 46 LES).

En la integración de la CONEAU se exige que sus miembros sean personalidades de reconocida jerarquía académica y científica o de gestión institucional y se aclara que ejercerán sus funciones a título personal y con total independencia de criterio (art. 47 LES y art. 2 del decreto 173/1996).

Es decir, la evaluación de la calidad educativa de nuestras universidades nacionales es una tarea muy sensible para el mundo académico, y —a lo largo del devenir histórico de nuestro país— la imparcialidad resultó un norte en todos los organismos que analizan el cumplimiento de los estándares científicos de nuestro sistema público de educación superior. Tales circunstancias, combinadas con otras que no viene el caso desplegar en esta nota, hicieron que nuestros científicos recibieran menciones y reconocimientos en todo el mundo y que la universidad pública argentina sea una de las pocas instituciones estatales de la que nuestra sociedad, en general, tiene una excelente valoración.

Según lo normado en la resolución 45/2024: ¿quiénes realizarán la evaluación de la calidad académica y científica de las nuevas universidades?

IV. La declaración judicial de inconstitucionalidad en el caso “Universidad Nacional de Pilar c. PEN. Ministerio de Capital Humano”

La resolución 45/2024 del Ministerio de Capital Humano fue suspendida interinamente respecto de la Universidad Nacional de Pilar, por el Juzgado Federal de Campana en autos “Universidad Nacional de Pilar c. PE, Ministerio de Capital Humano s/Amparo Ley 16.986” (34) al dictar una medida precauteladora en fecha 1 de marzo de 2024. En fecha 12 de marzo el magistrado dictó la medida cautelar solicitada —suspensión por el plazo de tres meses de la resolución ministerial—, prorrogando el plazo de su vigencia el 10 de junio de 2024 y amplió la medida ordenando que se transfieran los fondos asignados con destino a solventar los gastos que demande la puesta en marcha de la universidad accionante.

La decisión del Gobierno Nacional de revisar e intervenir las cinco universidades fue declarada inconstitucional en sentencia de fondo, tanto por la primera instancia (Juzgado Federal de Campana) como por la alzada (Cámara Federal de San Martín, Sala I). Veamos qué resolvieron ambos órganos jurisdiccionales en dicha causa.

IV.1. Sentencia de primera instancia (02/07/2024)

En fecha 2 de julio del corriente año, el juez a cargo del Juzgado Federal de Campana dictó la sentencia definitiva resolviendo rechazar el planteo de falta de personería de la

(34) Expediente 3287/2024.

señora Elizabeth Wagner, rectora de la Universidad Nacional de Pilar, y haciendo lugar a la acción de amparo, declarando la inconstitucionalidad de la resolución 45/2024 con relación particular a la mencionada alta casa de estudios creada por ley 27.728.

Los razonamientos del magistrado ratificaron la opinión vertida en las actuaciones judiciales por el Fiscal Federal interviniente en oportunidad de correrle vista del expediente a fin de que se expidiera sobre la inconstitucionalidad planteada de la resolución 45/2024.

En los considerandos de la sentencia en análisis se abordan las siguientes cuestiones; a) falta de personería de la rectora electa en la primera asamblea universitaria; b) procedencia de la vía procesal elegida por la accionante; c) ilegalidad e inconstitucionalidad de la resolución 45/2024 y, por último, d) contenido, alcance y aplicación de la autonomía universitaria. Veamos:

a) Falta de personería de la rectora electa en la asamblea universitaria

En el primero de los temas a resolver, el juzgador construye su decisión sobre una serie de hechos y circunstancias debidamente acreditadas en el expediente judicial; en primer lugar en la publicación en el Boletín Oficial del Estatuto de la Universidad, del que surge que es atribución de la *asamblea universitaria* designar al rector mediante la votación de sus miembros; en segunda instancia por la efectiva realización de la primera asamblea el 18 de enero de 2024, en la cual fue elegida la Señora Elizabeth Wagner como primera rectora de la Universidad Nacional de Pilar. Dice la sentencia al respecto:

“Cabe señalar que la Universidad Nacional de Pilar posee su Estatuto Académico Provisorio aprobado por la Resolución del Ministerio de Educación 2743/2023 de fecha 29 de noviembre de 2023, y publicada en el BO el día 4/12/2023, el que establece que la Asamblea Universitaria es el órgano máximo de gobierno (art. 11), y que su composición estará dada por el Consejo Superior y los miembros de cada uno de los Consejos Directivos de las Facultades.

Ello así, conforme surge de los instrumentos acompañados, resulta acreditada la personería de la señora Wagner en su carácter de rectora electa de la Universidad Nacional de Pilar, *culminando de ese modo el proceso de normalización e iniciando el pleno ejercicio de la autonomía* de la citada casa de Altos Estudios, conforme lo establece el art. 48 de la Ley de Educación Superior 24.521” (La cursiva me pertenece).

Si bien en esta primera cuestión no analiza específicamente el trámite legal de puesta en funcionamiento de las universidades nacionales, deja dos certezas respecto del momento en que finaliza el proceso de normalización de una institución universitaria nacional, que coincide con el inicio del pleno ejercicio de la autonomía universitaria; esto sucede con la primera *asamblea universitaria* en la que los representantes de los distintos claustros (estudiantes/docentes/trabajadores no docentes) eligen democráticamente sus autoridades legítimas.

Surge entonces que, luego de ese momento relevante en la vida de una universidad nacional, cualquier persona —física o jurídica, pública o privada— que se encuentre agraviada, afectada o pretenda desconocer alguna decisión formal de las autoridades universitarias —rector, consejo superior o

asamblea—, deberá necesariamente recurrir al recurso directo ante las Cámaras Federales con competencia contencioso administrativa, con sede en la CABA o el interior del país según el caso, según lo dispone expresamente el art. 32 de la Ley de Educación Superior.

b) Procedencia de la vía procesal elegida por la accionante

Luego de repasar los criterios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la procedencia excepcional de la acción de amparo, el magistrado declara que encuentra cumplidos todos los requisitos para habilitar esta vía extraordinaria. Concluye:

“En consecuencia, sobre las consideraciones realizadas en el punto anterior, y teniendo presente que la demanda que motivó la formación de este expediente pretende la declaración de inconstitucionalidad de una resolución ministerial, en el entendimiento que con su dictado el Estado Nacional ha vulnerado los principios de autonomía y autarquía universitarias, en tanto se encuentran reunidos los extremos requeridos por la ley 16.986”.

c) Ilegalidad e inconstitucionalidad de la resolución 45/2024 del Ministerio de Capital Humano de la Nación

Este resulta el punto central de la decisión judicial en estudio y nuestra principal intención es detenernos en los argumentos del juez sentenciante utilizados para declarar la inconstitucionalidad de la resolución 45/2024 del Ministerio de Capital Humano de la Nación.

El primer razonamiento consiste en recordar las facultades constitucionalmente atribuidas al Poder Legislativo luego de la reforma de 1994, donde el Congreso de la Nación debe proveer 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 (art. 75, inc. 18 de la CN), así como su obligación de sancionar leyes de organización y de base de la educación garantizando los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (art. 75, inc. 19 de la CN).

Pone el acento la sentencia en que la resolución impugnada, dentro de su objeto, establece el de “determinar si el procedimiento administrativo exigido por la Ley de Educación Superior para crear nuevas universidades fue debidamente cumplido, si las condiciones allí establecidas fueron realmente satisfechas”, resolviendo “Establecer el proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas de las nuevas instituciones universitarias nacionales”, destacando que del art. 48 de la Ley de Educación Superior surge que las instituciones universitarias nacionales solo pueden crearse por ley de la Nación.

Dijo: “Así, las universidades nacionales sólo pueden ser creadas por ley y su cese debe ser dispuesto también por ley, previo informe del Consejo Interuniversitario Nacional. En este sentido, y tal como lo señala el señor Fiscal Federal en su dictamen, la resolución ministerial refutada en autos trasuntaría a priori la injerencia del Poder Ejecutivo en el ejercicio de facultades que se encuentran reservadas a otros poderes del Estado. En este caso, en particular, al Poder Legislativo, pues la Universidad Nacional de Pilar fue creada por ley nacional 27.728”.

Se detiene en el sujeto constitucionalmente autorizado por el ordenamiento jurídico para crear una nueva institución universitaria nacional, destacando que no caben dudas que resulta una competencia del Congreso de la Nación y no del Poder Ejecutivo. En sus propios términos:

“En otras palabras, la Resolución Nro. 2024-45-APN-MCH dispone establecer un proceso de revisión sobre un acto estatuido por una ley nacional (27.728), que en el caso creó la Universidad Nacional de Pilar. La revisión planteada excede las facultades del ministerio, pues proyecta sus efectos sobre lo decidido por una ley nacional, afectando, además, al principio de jerarquía normativa que determina la supremacía de rango de una norma sobre otra y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior, lo que implica que una norma de rango inferior no puede contradecir ni vulnerar lo que establezca una de rango superior”.

Es decir, como lo explicita más adelante el magistrado, el ordenamiento jurídico prohíbe al Poder Ejecutivo ejercer una competencia constitucional y legalmente atribuida expresamente al Legislador (crear una universidad nacional), por lo que la exigencia de contar con el dictamen favorable de la CONEAU y con la autorización para funcionar emitida por la cartera con competencia dentro del Poder Ejecutivo no tiene relevancia a la hora de evaluar la constitucionalidad de la resolución ministerial. Veamos:

“Por ello, más allá que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) aún no se ha expedido sobre la Universidad Nacional de Pilar, en los términos de la ley 24.521 (art. 44 y ss.), ello no faculta al Poder Ejecutivo a revisar la creación de dicha Universidad, creada por una ley nacional que ha cumplido con todas las etapas de elaboración de una ley en democracia (presentación de un proyecto, tratamiento en comisiones, debate parlamentario en ambas cámaras; y la aprobación y promulgación de la ley que completa el proceso legislativo). En efecto, la producción de leyes en sentido formal es la actividad principal del Congreso, a tal punto que una nota característica de dichos actos es que, precisamente emanan del órgano legislativo. Así entonces debe respetarse el procedimiento fijado en el texto constitucional: una vez aprobada y sancionada una ley nacional, de ningún modo procede su revisión por un acto o disposición ministerial”.

Reitera que la autonomía universitaria nace a partir de la primera asamblea universitaria, no pudiendo el Gobierno nacional, a través de su Ministerio de Capital Humano, revisar la creación de una universidad nacional

d) Contenido, alcance y aplicación de la autonomía universitaria

Por último, habiendo concluido que el procedimiento de revisión de la creación de las universidades en cuestión que establece la resolución 45/2024 implica un ejercicio de facultades constitucionalmente vedadas al Poder Ejecutivo, en tanto la garantía de la autonomía universitaria protege a estas entidades culturales y de enseñanza de cualquier intervención del Gobierno nacional que afecte su libertad académica o su libertad de cátedra.

El magistrado evalúa si el procedimiento legal y administrativo de creación de las universidades nacionales, en el caso de la Universidad Nacional de Pilar, llegó a la instancia de adquisición de la autonomía

universitaria garantizada en la Constitución Nacional y en la Ley de Educación Superior. Volverá entonces a tener como punto de nacimiento de dicha protección consagrada constitucionalmente al momento de realización de la primera asamblea universitaria, en tanto se cumplan con las disposiciones del Estatuto universitario previamente publicado en el Boletín Oficial, y en dicho acto se hayan designado democráticamente las autoridades legítimas de la nueva institución universitaria nacional.

Veamos la referencia de la sentencia que hace mención a la *asamblea universitaria*:

“De allí también, tal como se sostuvo en párrafos previos, la validez que representa la Primera Asamblea Universitaria celebrada el 18/01/2024, la cual la demandada tachó por defectuosa. El art. 49 de la ley 24.521 establece... La Universidad Nacional de Pilar posee su Estatuto Académico Provisorio aprobado por la Resolución del Ministerio de Educación 2743/2023 de fecha 29/11/2023, y publicada en el BO el día 4/12/2023, el que establece que la Asamblea Universitaria es el órgano máximo de gobierno (art. 11), y que su composición estará dada por el Consejo Superior y los miembros de cada uno de los Consejos Directivos de las Facultades”.

A partir de allí, toma en cuenta la designación de las autoridades legítimas y regulares efectuada en el mencionado acto asambleario:

“Como se adelantó en el punto anterior, la señora Elizabeth Diana Wagner ha sido designada en carácter de Rectora, por Resolución de la primera Asamblea Universitaria celebrada en fecha 18/01/2024, luego de la puesta en marcha de los órganos colegiados del gobierno de la Universidad, *en pleno ejercicio de su autonomía universitaria*” (La cursiva me pertenece).

El primer acto de una universidad nacional, en el ejercicio de su autonomía universitaria, se materializa cuando los miembros de la Asamblea Universitaria designan a su Rector, por lo que, a la hora de evaluar si una institución universitaria nacional se encuentra normalizada y está protegida por las garantías constitucionales que su autonomía le reconoce, hay que constatar si se reunió su máximo órgano de gobierno, cumpliendo con lo normado en su Estatuto, y si sus miembros procedieron a emitir el primer acto de ejercicio autónómico que no es otro que designar a su Rector y restantes autoridades (35).

En el momento en que se perfecciona el nacimiento de una universidad nacional creada legislativamente, mediante la reunión de su asamblea universitaria y la elección de su rector, se abre al mismo tiempo el paraguas constitucional de su autonomía, resultando las posteriores autorizaciones ministeriales, requisitos administrativos que la nueva casa de estudios deberá satisfacer, no implicando su omisión o incumplimiento, un obstáculo a su funcionamiento o autonomía.

IV.2. Sentencia de Cámara (16/10/2024)

La Sala I de la Cámara Federal de San Martín el 16 de octubre de 2024 resolvió desestimar el recurso de la demandada (Ministerio de Capital Humano de la Nación) y, en consecuencia, confirmar la sentencia apelada que oportunamente declaró la inconstitucionalidad de la resolución 45/2024, en los términos de su séptimo considerando, sin costas en la Alzada, en atención a la forma de concesión del recurso.

(35) PICASSO ACHÁVAL, Clara, “¿Nuevos límites a la autonomía universitaria?”, El Derecho, 3 de marzo de 2017; BADENI, Gregorio, “La autonomía universitaria y el control jurisdiccional”, El Derecho, 28 de septiembre de

2004; PADILLA, Miguel M., “La autonomía universitaria por delegación legislativa. Nota a Fallo”, El Derecho, 20 de agosto de 1997; ZARZA MENSAQUE, Alberto, “Tipología del concepto de autonomía de la Constitución Na-

cional luego de la reforma de 1994 “La Autonomía Universitaria”, El Derecho, 2 de abril de 2000; GELLI, María Angélica, “Criterios de autonomía, razonabilidad y discriminación en el límite de edad para el ejercicio de la ense-

ñanza universitaria”, El Derecho, 31 de octubre de 2001; CLARK, Rafael I., “Autonomía universitaria y control judicial. Contornos del recurso directo del art. 32 de la Ley de Educación Superior”, El Derecho, 5 de octubre de 2018.

a) Hechos y derecho aplicable

Luego de relatar todos los antecedentes de la causa con detalle, la Cámara define los hechos acreditados y relevantes, así como la legislación aplicable al caso para resolverlo.

Ubicaremos los hechos relatados en la sentencia en el modelo de las siete etapas del procedimiento de normalización de las universidades nacionales arriba identificados. Veamos:

Etapas 01. Creación legal de la Universidad Nacional: “El 12/10/2023 fue publicada en el Boletín Oficial la Ley 27.728 que creó la Universidad Nacional de Pilar”; **Etapas 02. Designación de rector organizador de la nueva Institución Universitaria Nacional:** “El 10/11/2023 se designó como Rectora Organizadora de la referida Universidad a la Esp. Elizabeth Diana Wagner, con las facultades y obligaciones previstas en el art. 49 de la ley 24.421”; **Etapas 03. Proceso de formulación del proyecto institucional y proyecto del estatuto provisorio:** “El 23/11/2023 se presentó ante la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU) el Estatuto Provisorio de la Universidad y la solicitud de autorización para su puesta en marcha, así como su Proyecto Institucional para ser remitido luego a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), con la correspondiente solicitud presupuestaria”; **Etapas 04. Aprobación del proyecto institucional y del estatuto provisorio por parte del Ministerio de Educación de la Nación:** “El 29/11/2023 se aprobó el Estatuto Provisorio (Conf. Resolución del entonces Ministerio de Educación 2743/2023, publicada en el BO el 04/12/2023. El 30/11/2023 la DNGU emitió el informe de evaluación y análisis del Proyecto Institucional de la Universidad Nacional de Pilar y lo elevó a la CONEAU para su correspondiente tratamiento”; **Etapas 05. Autorización de la puesta en marcha de la UNMA por resolución del Ministerio de Educación de la Nación:** “El 7/12/2023 el entonces Ministerio de Educación dictó la Resolución 2989/2023 mediante la cual dispuso... dar inicio a las actividades académicas y administrativas de la Universidad Nacional de Pilar.”; **Etapas 06. Proceso de normalización:** “Entre el 13/12/2023 y 27 al 29/12/2023, se realizó el llamado a concurso, conformación de jurado y sustanciación del concurso”; **Etapas 07. Primera Asamblea Universitaria:** “El 18/01/2024 se llevó a cabo la Asamblea Universitaria —convocada mediante resolución rectoral del 19/12/2023— que eligió como Rectora de la Universidad Nacional de Pilar a la Esp. Elizabeth Diana Wagner”.

Respecto de la normativa aplicable para resolver el caso, la Cámara identifica la Ley de Educación Superior (arts. 48 y 49) y decreto 173/96 (art. 23).

b) Sobre la vía procesal elegida

El tribunal de alzada examina en, primer lugar, las quejas de la demandada relativas a la vía procesal elegida por el actor, haciendo suyos —para confirmar la procedencia del amparo— los planteos de la universidad accionante y reconociendo que le asiste razón. En efecto, la Cámara hace suyos los argumentos esbozados por la actora en su pretensión

inicial, en cuanto sostuvo que el acto administrativo atacado implicaba una evidente injerencia del Poder Ejecutivo en el desarrollo de la vida autónoma de la institución universitaria, y argumentó que las resoluciones ministeriales que pretendía revocar la resolución puesta en crisis eran actos administrativos de alcance particular que, habiendo sido debidamente notificados, causaron estado y se encontraban cumpliendo sus efectos propios, generando derechos subjetivos en sus respectivos destinatarios.

Así, refiriéndose a todo el procedimiento de organización que se dio antes de alcanzar su autonomía mediante la realización de la primera asamblea universitaria, sostiene la sentencia que: “dichos actos no fueron objeto de impugnación en sede académica, con lo cual no se había agotado en forma previa lo previsto en la ley de educación superior (art. 32, ley 25.521), ni habían sido cuestionados en sede judicial, violentándose de este modo las garantías del debido proceso, defensa en juicio y de propiedad (arts. 14, 17 y 18 de la CN)”.

Al tratar el fondo de la cuestión, volverá la Cámara sobre la consolidación de la autonomía universitaria y de las autoridades de gobierno de la Universidad Nacional de Pilar, a partir de la estabilidad que alcanzaron dichos actos, a partir de la falta de impugnación de su primera asamblea por parte del Estado Nacional, sea en sede administrativa y luego en la vía judicial y por las vías previstas en el decreto-ley 19.549 y en el art. 32 de la Ley de Educación Superior.

c) Sobre el fondo (Considerando VII).

Inicia el considerando afirmando que, del análisis de las circunstancias fácticas anteriormente reseñadas, así como del examen de la normativa aplicable al caso, se desprende que, a partir de la sanción de la ley 27.728 —que, como se dijo, creó la Universidad Nacional de Pilar—, se llevó a cabo todo un procedimiento administrativo —constituido por diferentes pasos— para la puesta en funcionamiento de la Universidad, habiéndose dictado al efecto distintos actos administrativos que, como tales, fueron debidamente notificados, produjeron efectos y generaron derechos subjetivos en sus destinatarios.

Los magistrados sentenciantes, analizaron la conducta del Ministerio de Capital Humano de la Nación respecto de la Universidad Nacional de Pilar, al sostener que “sin perjuicio de las facultades de supervisión y fiscalización que el art. 2 de la ley 24.521 le confiere al Estado Nacional respecto de las universidades nacionales, lo cierto es que, en el caso, la eventual impugnación y/o revocación de los actos referidos debió haberse realizado en sede judicial. Al respecto, resulta oportuno recordar, que la ley 19.549 contempla la posibilidad de que la administración revoque el acto administrativo en dicha sede, en tanto este no haya sido notificado y, en consecuencia, no haya hecho nacer aún derechos subjetivos a favor del administrado. Vale decir, que la notificación del acto que otorga derechos subjetivos veda por sí la posibilidad de que la administración revise nuevamente el acto, debiendo —en caso de estimarlo ilegítimo— solicitar la correspondiente anulación

judicial (Conf. esta Sala, en autos ‘Blipack SA c. Afip s/ ordinario’, Expte. 2482/2012, del 31/10/2017, y su cita)”.

Refiere la sentencia a los principios rectores del procedimiento administrativo, al advertir que: “Además, es dable señalar que la ley 19.549 consagra como garantía a favor del administrado la estabilidad del acto administrativo. Si este pudiera ser revocado sin más, el acto revocatorio habría desconocido la situación jurídica subjetiva creada a su amparo, produciendo una peligrosa inestabilidad (Conf. CNACAF, Sala IV, en autos ‘Cerra, Luis Ernesto - TF 21.728 —I— c. DGI’, Expte. Nro. 15.928/05, del 19/03/2008). En efecto, el reconocimiento de la estabilidad del acto administrativo responde a la finalidad de alcanzar la ‘seguridad jurídica’. Este razonamiento advierte que, en el supuesto de que la administración se encontrase ilimitadamente autorizada a modificar y/o extinguir sus pronunciamientos anteriores, se estaría habilitando a que adoptase todo tipo de comportamientos erráticos, contradictorios y, en definitiva, impredecibles en demérito de los particulares cuyos derechos e intereses jurídicamente relevantes se encontrarían sometidos al arbitrio caprichoso u oportunista de las autoridades públicas (conf. ‘El Derecho Procesal Administrativo y el Instituto de la Acción de Lesividad’ publicado en ‘El Control de la Actividad Estatal II. Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos. Asociación de Docentes’ Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 2016, p. 105)”.

La centralidad de la argumentación de la sentencia se puede identificar sin dudas, en el siguiente considerando: “De esta manera, en la especie, los diferentes cuestionamientos y objeciones que la demandada invocó en su memorial contra la sentencia apelada para sustentar la legitimidad de la resolución 45/2024 —vinculados, entre otras cosas, a la falta de personería de la Sra. Elizabeth Diana Wagner y al hecho de que la CONEAU no había emitido, previo a la puesta en marcha de la Universidad, el informe de aprobación del Proyecto Institucional— no pueden, en este marco, tener favorable recepción. Ello así, toda vez que el proceso de revisión —que mediante dicha resolución pretende llevarse a cabo del trámite administrativo realizado a los fines de poner en marcha la Universidad—, importa en rigor apartarse de la limitación impuesta por la ley 19.549 a la potestad revocatoria de la administración, cuando lo que se intenta proteger son los derechos subjetivos generados por los propios actos cuya extinción lleva a cabo la autoridad administrativa”.

Finaliza su argumentación afirmando que: “En este sentido, se tiene dicho que, si la acción de lesividad no se promoviera y se admitiera el ejercicio de la suspensión administrativa de oficio de un acto, la administración estaría logrando por una vía oblicua —mediante la suspensión *sine die* del acto— un efecto semejante al que solo podría obtener mediante la declaración judicial de nulidad a través de la acción judicial pertinente, lo cual es contrario al sistema de protección judicial de derechos que establece la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (conf. CNACAF, Sal V, en autos “Ministerio de Salud de

la Nación c. Novartis Argentina SA s/ proceso de conocimiento”, Expte. Nro. 8164/2021, del 21/09/2022)”.

V. Síntesis. Impacto de la interpretación de la sentencia en comentario en las otras universidades nacionales

Como síntesis y final del presente estudio preliminar, sobre una realidad política y jurídica que se encuentra en pleno desarrollo, quisiera reiterar que el procedimiento legal para la creación de nuevas instituciones universitarias nacionales es muy claro en establecer la atribución exclusiva del Congreso de la Nación para dar nacimiento a las universidades públicas que se incorporan al sistema universitario nacional.

A partir de la sanción de la ley de creación de una universidad nacional, se inicia un recorrido en el que interviene el Poder Ejecutivo, junto con otras instituciones creadas por la Ley de Educación Superior, para garantizar el equilibrio de nuestro sistema universitario público y la calidad de todas sus instituciones educativas. Concluye dicho tracto con un hecho jurídicamente relevante en el cual nace formalmente la *universidad nacional* y asume como propias las garantías y facultades que la autonomía universitaria implica: la primera asamblea universitaria. Luego de ese acto asambleario inaugural, cualquier intervención que el Poder Ejecutivo pretenda realizar en la universidad nacional deberá atenerse a lo normado en los arts. 29 a 32 de la Ley de Educación Superior.

Para el titular del Juzgado Federal de Campana fue más que suficiente considerar la incompetencia del Ministerio de Capital Humano para revisar la creación de la Universidad Nacional de Pilar, atento a la atribución de dicha competencia al Congreso de la Nación. Aun así, el magistrado dejó expresado que la autonomía universitaria alcanzaba a la institución accionante y que el punto a partir del cual la alta casa de estudios de Pilar adquirió dicha protección constitucional no fue otro que la primera asamblea universitaria.

Para la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, que confirmó la declaración de inconstitucionalidad de la resolución 45 del Ministerio de Capital Humano de la Nación, resulta suficiente argumento simplemente tener por finalizado el procedimiento de normalización —que concluyó con la primera asamblea universitaria— y resaltar que el Estado Nacional no impugnó lo que formalmente decidió y declaró la máxima instancia de gobierno de la Universidad Nacional de Pilar, quedando por ello firme dicho acto y no siendo posible revocar en sede administrativa tal actividad. El Ministerio de Capital Humano de la Nación —entendió la alzada— debió recurrir formalmente lo resuelto en la *asamblea universitaria* del 18 de enero de 2024, mediante la interposición de la acción directa ante la Cámara Federal con competencia contenciosoadministrativa del territorio donde se asienta la institución universitaria nacional (art. 32 de la LES).

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/2763/2024

Jurisprudencia

Costas

Sentencia en sede penal que resolvió incluir al contribuyente en el régimen de la ley 26.860. Posteriores multas impuestas por la AFIP. Dispensio jurisdiccional. Costas a cargo del organismo recaudador.

Si la Administración tributaria hubiera tenido legítimas dudas sobre el cum-

plimiento por el contribuyente de las condiciones para la adhesión al régimen de la ley 26.860, estas debieron quedar despejadas a más tardar con el pronunciamiento sobre evasión en sede penal, en la medida en que resolvió que —en razón de la exteriorización realizada— los administradores de la empresa gozaban del beneficio del inc. b) del art. 9º de la ley, por haber

cumplido con la condición del art. 13 de la norma. No aparece razonable el dictado de los actos sancionatorios objeto de autos casi nueve meses después del pronunciamiento de la Cámara Federal en la causa por evasión, que llevó a la contribuyente a apelar ante el Tribunal Fiscal, dando inicio a estas actuaciones. Ese dispensio jurisdiccional es evidentemente imputable al Fisco que

con su accionar dio lugar a la apelación de la contribuyente y a la formación de este expediente, por lo que debe cargar con las costas.

CNFed. Contenciosoadministrativo, sala V, 03/10/2024. - Escarabajal Ingeniería SRL (TF 122819383-I) c. Dirección General Impositiva s/recurso directo de organismo externo.