

LA PRUEBA EN EL CONTROL JUDICIAL DE DECISIONES FINALES UNIVERSITARIAS

I) INTRODUCCIÓN¹:

La Universidad ha sido desde sus orígenes en el mundo occidental un concepto difícil de asimilar por los académicos, una institución difícil de controlar por los gobiernos, un espacio difícil de acoger por los pueblos. Ha sido, no obstante, hogar de los académicos, fuente de prestigio y legitimación de los gobiernos y cauce natural del bienestar de los pueblos a todo lo largo del mundo occidental y desde la bruma medieval hasta nuestro vértigo posmoderno. Estas dualidades, estas "indefiniciones", alrededor del concepto y esencia de la Universidad significan una especial dinámica en la vida de estas instituciones, tanto interna como de relación con la sociedad y el Estado en que se inserten. Nunca la presencia de una Universidad pasa desapercibida. Repárese, circunscribiéndonos a los límites nacionales, en el singular protagonismo que las juventudes estudiantiles (corazón, motor y fundamento, sin duda, de cualquier Universidad) han tenido en notables acontecimientos que jalaron la historia patria.

Semejante institución, orgullo de Papas y Emperadores, joya de Reyes y baluarte de incipientes burguesías urbanas, no demoró en posicionarse hábilmente en las sempiternas pujas de poder del hemisferio reclamando para sí ciertos fueros. Obteniendo, en efecto, de modo paciente pero constante notables conquistas y protecciones. Indemnidades para sí y para sus miembros que las situaban en un lugar especial de la organización social y política del medioevo, pero sin perder su siempre exorbitante ubicación en las épocas subsiguientes. A esta notable evolución se debe la muy temprana aparición de un concepto (o mejor, de sus antecedentes) de ribetes en extremo peculiares tal como el de autonomía universitaria.

El problema de la autonomía universitaria se inserta claramente en el ámbito del derecho administrativo vernáculo (solo por practicar una delimitación imprescindible para acometer su estudio; delimitación que, dicho sea desde ya, no implica desconocer que el problema se presenta en buena parte del mundo occidental) por la gravitación sin par que ha ejercido la Universidad Nacional en la historia de la política educativa argentina. Esa gravitación y su inherente vinculación al derecho administrativo, exige sustraer del presente estudio a la problemática alrededor de las universidades privadas cuya naturaleza debe ser objeto de análisis específico por separado si se pretende observar las reglas del rigor científico que la institución reclama.

De este modo, la Universidad Nacional ha tenido desde siempre una tensa relación con el Estado. Es un curioso caso de dependencia económica e integración institucional en combinación con una pretensión de autonomía funcional más o menos ejercitada según las legislaciones y las épocas. Esa tensa relación ha tenido uno de sus puntos calientes (si es disculpada la imagen geológica) en la cuestión del control y revisión de los actos administrativos finales dictados por la autoridad máxima de las Universidades Nacionales, tradicionalmente los Consejos Superiores.

Como toda institución pública la Universidad Nacional tiene una enorme capacidad de causar perjuicio a los particulares con los que se relacione

¹ Para una mejor comprensión de los orígenes de la universidad europea ver Le Goff, Jacques "Los intelectuales en la Edad Media", Ed. EUDEBA, Bs. As., 1965. También: Tamayo y Salmoran, Rolando "La universidad epopeya medieval"; 3ra. Edición; Universidad Nacional Autónoma de México; México DF, 2005.

cotidianamente y, como es lógico, esos particulares que se sientan perjudicados reclamarán (con justicia, a no dudarlo) ser protegidos por algún poder más allá de los confines de la "República Universitaria" que se encuentre en condiciones de revisar si los órganos de la Universidad lo han tratado con justicia o no. Cuál sea ese poder y cuándo y cómo proceda a esa revisión ha sido un tema oscuro y oscilante a lo largo de la historia nacional así en la legislación, así en la jurisprudencia, así en la doctrina; y en cierta medida lo sigue siendo, pasados 126 años de la sanción de nuestra primera ley universitaria.

Actualmente, la Ley de Educación Superior 24.521, pretende dar respuesta a esos interrogantes mediante su escueto artículo 32 y el "recurso de apelación" por ante las Cámaras Federales de Apelaciones que allí establece. Lo cierto, no obstante, es que contrariando el espíritu en exceso puntilloso y reglamentarista que gobierna la citada ley, el artículo 32 deja grandes interrogantes (cuya extensión y complejidad deberían ser objeto de estudio más detallado por cuanto exceden el alcance de este artículo) que han sido resueltos por los operadores del derecho de las más diversas maneras. En particular, el que da causa a este trabajo, la cuestión de la posibilidad de que los particulares administrados puedan producir prueba ante las Cámaras Federales reacias, en general, a admitir tal pretensión.

II) LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO PROBLEMA JURÍDICO

El estudio de cualquier aspecto del control de las Universidades Nacionales va a encontrar inexorablemente un problema en la cuestión de la autonomía universitaria. Es que el vocablo autonomía refiere automáticamente a una idea de libertad, de autodeterminación² y el control, la capacidad de revisión y revocación, refiere inmediatamente al principio opuesto, de jerarquía y sumisión. De cualquier manera, esa aparente contradicción ha sido resuelta por la doctrina administrativa tradicional³ mediante el recurso al concepto de autarquía, de mayor rigor técnico jurídico y menor carga emotiva política. Así las cosas, se impone una reflexión sobre la autonomía universitaria justamente para verificar cómo la misma condiciona la potestad de control sobre los actos definitivos de Universidades Nacionales. Condiciona, dicho sea desde ya, sin proscribir la mencionada potestad.

La autonomía universitaria es un concepto sumamente arduo de asir por la ciencia jurídica. Ello así toda vez que no se trata de un concepto creado en los gabinetes técnico-jurídicos, sino por el contrario, es un instituto cruzado por factores políticos y ligado fuertemente a sentimientos y pasiones de muy honda raigambre en la conciencia colectiva de nuestra sociedad. Este no es un problema local ni contemporáneo, la doble naturaleza jurídica y a la vez política de la autonomía universitaria la acompañó desde su mismo nacimiento en el mundo occidental.

Fue la tensión política (militar finalmente) existente entre el Emperador Federico I Hohenstaufen, "Barbarroja", y el Papa Adriano IV por los territorios italianos la que dio pie a la que se considera la primera manifestación jurídica de la autonomía universitaria, la "Constitutio Habita" (o "Autentica Habita") dictada en 1155 (o 1158) por aquel Emperador. Curiosamente, para completar la anécdota, la

² Quiroga Lavié, Humberto "La autonomía universitaria"; LL 1987-B, 724.

³ Cassagne, Juan C. "Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria", ED 124-870; Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1970, T. I, p. 372 y ss.; entre muchos otros.

recientemente creada Universidad de Bolonia (beneficiaria de la especie de autonomía que preveía la citada Constitutio) era digna de especial tratamiento y protección por la autoridad imperial, justamente por los estudios que allí se desarrollaban: El derecho romano en el estudio de los llamados glosadores. Era precisamente ese derecho romano, rescatado por los glosadores de la Universidad de Bolonia, el fundamento jurídico que alimentaba las reivindicaciones del Imperio sobre los territorios italianos bajo efectivo control pontificio⁴.

En nuestro medio, la autonomía de las universidades tuvo que esperar hasta el año 1947 para ingresar al ordenamiento jurídico positivo. Decía el artículo 1º de la Ley 13.031 "Las universidades tienen a su cargo la enseñanza en el grado superior, la formación de la juventud para la vida, para el cultivo de las ciencias y para el ejercicio de las profesiones liberales, debiendo actuar con sentido social en la difusión de la cultura para el prestigio y engrandecimiento de la Nación. Cuentan para ello con la autonomía técnica, docente y científica que se les confiere por la presente ley y con el pleno ejercicio de su personalidad jurídica". No obstante ello, dice Juan Ramón de Estrada, "su régimen administrativo era solo de autarquía e incluso el rector lo nombraba el Poder Ejecutivo y también los profesores se designaban *ad referendum* del Poder Ejecutivo"⁵.

En similar sentido, la Ley 14.297 sancionada en 1953 dispuso en su artículo 5º: "Las universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan de la autarquía que en el orden administrativo les confiere la presente ley". Aquí la cuestión de la autarquía se vuelve declarada y la injerencia del Poder Ejecutivo, aún en el desarrollo de la vida de las cátedras, es palmaria.

A su tiempo el decreto 477/55 restableció la vigencia de la Ley 1597 ("Ley Avellaneda"); para a pocos meses dictarse el decreto-ley 6403/55 que disponía expresamente el desenvolvimiento de las Universidades en el gobierno de sus asuntos con sujeción al régimen de autarquía. No aportaría mayor claridad la declaración, en los considerandos del referido decreto-ley, que "el programa de recuperación de la Universidad Argentina trazado por el Gobierno de la Revolución Libertadora está fundado en el principio de autonomía..."⁶.

En 1956 se dicta el decreto-ley 10.775 que al decir de De Estrada "sin duda aumenta las atribuciones de cada universidad, ya que se dan sus propios estatutos, habiéndose calificado tal régimen como de virtual autonomía"⁷. Complementario de este es el decreto 7361/57 que acuerda autarquía financiera a las universidades nacionales.

En medio de una fuerte tensión se dicta la ley 17.245 en el año 1967, llamada Orgánica de las Universidades Nacionales que en su artículo 5º establecía: "Para el cumplimiento de lo establecido en los artículos anteriores el Estado confiere a las universidades autonomía académica y autarquía financiera y administrativa." La realidad mostraba, desde la trágica noche del 29 de julio de 1966, de qué manera en los hechos iba a funcionar la declamada autonomía. Consideraciones al margen, debemos a esta ley la novedad, prevista en su artículo 117, de instaurar un recurso directo por ante las Cámaras Federales de Apelaciones contra las decisiones universitarias.

4 Tamayo y Salmoran, Rolando "La universidad epopeya medieval", 3ra. Edición; Universidad Nacional Autónoma de México; México DF; 2005; pág. 47 y ss.

5 De Estrada, Juan Ramón "Las universidades nacionales y el recurso de alzada", LL 1986-E, 1018.

6 Citado por De Estrada, Juan Ramón, op. cit.

7 De Estrada, Juan Ramón, op. cit. La calificación de "virtual autonomía" se atribuye allí al dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación firmado por el Dr. Carlos M. Bidegain el 5 de mayo de 1960, PTN, Dictámenes 73:86.

Restablecido el orden constitucional, se dicta en 1974 la Ley 20.654 que preveía un "régimen de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica y financiera" (art. 3º). Sin perjuicio de esa declaración, la ley derogaba el recurso judicial directo previsto por su antecesora y exigía un recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo previo a la apertura de la vía judicial (art. 10).

La citada Ley fue rápidamente derogada por las leyes 21.276 y 21.533 dictadas por el gobierno de facto que restablecían la potestad del Poder Ejecutivo para la designación y remoción de rectores; régimen este sujeto a idénticas consideraciones que las vertidas respecto de la ley 17.245. Este régimen es suplantado por el que estableció la ley 23.068, también del período dictatorial. El artículo 5º establecía: "Las Universidades Nacionales son personas jurídicas de carácter público que gozan de autonomía académica y autarquía administrativa económico y financiera. Ese carácter no se entenderá como obstáculo para el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a otras autoridades nacionales o locales". Sin embargo, la designación del Rector era competencia del Poder Ejecutivo Nacional y por su artículo 25 se imponían fuertes limitaciones a la posibilidad de cuestionar los procedimientos de selección de los profesores tanto en lo administrativo como en una eventual vía judicial que quedaba implícitamente prevista.

Con el retorno a la democracia, se dicta la Ley 23.068 que se concibe como una ley provisional, hasta tanto se produzca la definitiva normalización del sistema y se dicte una ley de fondo sobre la educación superior. La citada Ley restablece los estatutos universitarios vigentes al 29 de junio de 1966, dejando en manos de los Consejos Superiores provisionales la actualización de los mentados estatutos.

El dictado de la ley de fondo a que hacía referencia el régimen provisional de 1984 llegó, reforma constitucional mediante, en 1995 con la actualmente vigente Ley 24.521 de Educación Superior que dedica a la autonomía de las Universidades Nacionales el Capítulo II de su IV Título, sin perjuicio de otras normas contenidas en la Ley que configuran, al decir de la Procuración del Tesoro de la Nación, "la actual mayor independencia universitaria"⁸. Por lo menos en cuanto hace a las magnitudes aquí tomadas en cuenta para ponderar la autonomía, ese avance es notable. La extensión y alcance de este trabajo nos disuade de entrar en consideración de otros aspectos de la Ley que han sido atacados justamente con base en la autonomía que la misma declama.

Vale destacar el artículo 29 que declara la "autonomía académica e institucional" y realiza una enumeración de aspectos en los que esa autonomía se manifiesta. El artículo 30, por su parte, veda al Poder Ejecutivo intervenir las Universidades Nacionales, salvo receso del Congreso; complementándose con el artículo 31 que proscribe a la fuerza pública el ingreso al ámbito de las Universidades salvo requerimiento expreso de autoridad universitaria.

El artículo 32, objeto principal de este estudio, dice: "Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, solo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria". Se vuelve así al criterio del control judicial por parte de las Cámaras Federales de Apelación que rigiera durante la vigencia de la ley 17.245. Analizaremos más adelante el alcance de este instituto con mayor detenimiento.

⁸ Dictamen 144/2004 del 27/4/2004 publicado con nota de Lorenzutti, Javier en "Derecho Administrativo", Lexis Nexis, Año 16, nro. 47-50 (2004), Bs. As., p. 1027.

Estos artículos configuran el núcleo del sistema de autonomía pretendido por la Ley de Educación Superior. Ello así sin perjuicio de otras manifestaciones que se encuentran dispersas en otros artículos no menos importantes como, por ejemplo, el artículo 34 que, si bien prevé la potestad del Ministerio de Educación de formular observaciones en cuanto a la adecuación de los estatutos que se dicten las Universidades Nacionales a las normas de la Ley, pone en cabeza de las Cámaras Federales la decisión final sobre las mismas.

De este rápido recorrido por la evolución legislativa alrededor del concepto de autonomía universitaria podemos observar que nunca se trató de una autonomía "a secas", siempre que apareció en alguna ley universitaria el vocablo autonomía inmediatamente fue acompañado por alguna calificación ("técnica, docente y científica"; "autonomía académica y científica"; etc...). En general, además, ha sido de uso común por las citadas leyes el agregado de alguna referencia a la autarquía (ya sea "a secas" o bien alterada por el aditamento "administrativa, económica y financiera" o simplemente "económica y financiera").

Entendemos que el único uso no modal del vocablo autonomía aplicado a las Universidades Nacionales se encuentra en el texto de la Constitución Nacional reformada en 1994. Bien cierto es, por otra parte, que acto seguido el constituyente agrega "y autarquía".

La doctrina ha adoptado diversas posturas sobre el punto cuya reseña en detalle excede los alcances de este trabajo pero que podemos sistematizar rudimentariamente en los siguientes grupos:

Autonomía plena: Mediante el cotejo de las distintas facultades atribuidas a los órganos de gestión y gobierno de las Universidades con los poderes del Estado, en consideración a las limitaciones que el ordenamiento impone a la influencia de los poderes ajenos a la Universidad y recurriendo a la doctrina anglosajona de las "agencias independientes", se ha sostenido que gozan de una autonomía plena. En efecto se las ha calificado como: "un nuevo tipo de sujeto administrativo, con facultades de administración activa y funciones cuasi legislativas y cuasi judiciales totalmente independiente del Poder Ejecutivo, con características generales establecidas en la propia Constitución que el legislador no puede alterar⁹". Tan es así que se ha sostenido que la autonomía universitaria ha sido incorporada por el Constituyente de 1994 como una nueva garantía constitucional que no solo protege a las Universidades Nacionales de la injerencia del Poder Ejecutivo sino también de los excesos que pueda cometer el Congreso so pretexto de reglamentación de base¹⁰.

Autonomía como *autarquía sui generis*¹¹: Existen autores que no encuentran que el sistema de potestades e inmunidades de que gozan las Universidades Nacionales en nuestro ordenamiento quede satisfactoriamente encuadrado dentro de los

9 Berri, Miguel "La autonomía universitaria en la Constitución Nacional"; LL, 1998-C, 1348. Cabe aclarar que, si bien el razonamiento puede resultar aventurado a primera vista por el alcance revolucionario de su conclusión; no es menos cierto que el enjundioso estudio que allí se practica sobre el uso que hace nuestra Constitución Nacional del vocablo "autonomía" llama a una mayor reflexión e impide rechazar liminarmente esta postura.

10 Gil Dominguez, Andrés "La autonomía universitaria: con cautela resguardada", LL, 1996-D, 221; y con mayor énfasis en "Autonomía universitaria: La evanescencia consumada", LL, 1997-C, 143.

11 Tomamos el concepto de Gallegos Fedriani, Pablo "La nueva ley universitaria y el recurso de alzada", LL, 1996-B, 470. Se incluyen aquí distintas posiciones en muchos puntos irreconciliables entre sí, pero que agrupamos por la particularidad de tener un concepto más amplio que el tradicional, pero menos amplio que el anteriormente desplegado. Un desarrollo más profundo y extenso del fenómeno de la autonomía universitaria podría subsanar este vicio pero desnaturizaría el objeto de este trabajo.

límites conceptuales de la autarquía clásica del derecho administrativo, sobre todo a la vista del sistema establecido por la Ley 24.521¹². Recorren para ello la relativización de los conceptos de autonomía y autarquía que desarrolla Gordillo básicamente en estos términos "Se sigue de ello que no hay una diferencia esencial entre las llamadas *autarquía* y *autonomía*, sino que existiría a lo sumo una diferencia de grado, de matices, que torna en consecuencia ociosa toda discusión acerca de la naturaleza *autárquica* o *autónoma* de un ente determinado"¹³. Liberados así de los corsés conceptuales se permiten decir básicamente que las Universidades son, desde luego, menos autónomas que las Provincias, pero más autónomas que las entidades autárquicas tradicionales, especialmente interesados en sustraer a las Casas de Altos Estudios del control de tutela por parte del Poder Ejecutivo. Aquí se enrolaron, antes aún de reformada la Constitución Nacional y dictada la Ley 24.521, constitucionalistas de fuste como Germán Bidart Campos¹⁴, Humberto Quiroga Lavié¹⁵ y el enorme Carlos Fayt¹⁶.

Autarquía con libertad de cátedra: La doctrina tradicional y mayoritaria, así como la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema¹⁷, sostiene que el concepto "autonomía universitaria" es una formulación política y no de técnica jurídica, por ello cabe apartarse del *nomen iuris* y considerar que las Universidades Nacionales atento su indiscutible cumplimiento de función administrativa son entes autárquicos¹⁸. Entes autárquicos especiales, creados por el Congreso y solo sujetos al control por parte del Poder Judicial¹⁹. Entes autárquicos muñidos de dos peculiaridades exorbitantes: Por un lado, sus autoridades son elegidas por el voto de sus miembros sin intervención de autoridad superior; y por otra parte, detentan una indemnidad en aspectos docentes, científicos y similares. Es lo que se llama libertad de cátedra, sindicado como elemento ineludible y esencial para la existencia misma de la Universidad como tal²⁰.

12 Coviello, Pedro J. J. "Régimen jurídico de las Universidades Nacionales. El contenido de la autonomía universitaria y sus consecuencias", en "Organización administrativa, función pública y dominio público" Ediciones RAP -Universidad Austral-, Bs. As., 2005, p. 563.

13 Gordillo, Agustín "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 5ta. Edición, Bs. As., 1998, T. I, p. XIV-19 y ss.

14 Bidart Campos, Germán J. "La autonomía universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el poder ejecutivo", ED, 142-573. Luego de la reforma de 1994 no duda en calificar a las Universidades Nacionales como entes públicos no estatales ("Manual de la Constitución Reformada", Ed. Ediar, 3ra. Reimpresión, Bs. As., 2006, T. II, p. 45 y ss).

15 Quiroga Lavié, Humberto "La autonomía universitaria", LL 1987-B, 724. Ya entonces el celebrado constitucionalista se adelantaba a considerar a las Universidades Nacionales como entes públicos no estatales.

16 Disidencia en el caso "Universidad Nacional de Buenos Aires c. Estado Nacional (PEN) s/ inconstitucionalidad de decreto" (ED, 142-582), en especial sus considerandos 6º y 7º.

17 Ha recorrido nuestro más alto tribunal un camino lento pero constante hacia un reconocimiento cada vez más amplio de la autonomía universitaria, desde sus primeras apariciones en Fallos 235:337 y 238:183 hasta el comentado caso "Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco de la Nación Argentina s/ daños y perjuicios", del 24 de abril de 2003. Para un prolijo repaso de esos hitos jurisprudenciales ver Coviello, Pedro J. J. "Régimen jurídico de las universidades nacionales. El contenido de la autonomía universitaria y sus consecuencias", en "Organización administrativa, función pública y dominio público" Ediciones RAP -Universidad Austral-, Bs. As., 2005, p. 563.

18 De Estrada, Juan Ramón "Las universidades nacionales y el recurso de alzada", LL 1986-E, 1018; Correa, José Luis "Recurso de apelación. Ley 24.521 (segunda parte)", LL 1998-F, 306; Badeni, Gregorio "La autonomía universitaria y el control jurisdiccional", ED 209-339; Cassagne, Juan C. "Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria", ED 124-870; Cassagne, Juan C. "Un caso de arbitrariedad y el control de los actos administrativos por el poder judicial", ED 146-114; Canosa, Armando N. "Un fallo esperado. La autonomía universitaria", ED 142-576.

19 En contra, aún después de dictada la Ley 24.521, Correa, José Luis "Recurso de apelación. Ley 24.521 (segunda parte)", LL 1998-F, 306.

III) LA REVISIÓN DE ACTOS UNIVERSITARIOS DEFINITIVOS.

Hemos visto cómo la autonomía universitaria y su alcance condicionan la capacidad de realizar un control exógeno de la vida administrativa de las Universidades Nacionales. Esos condicionamientos plantean básicamente dos interrogantes: 1) ¿Quién, en el concierto de instituciones de nuestro sistema constitucional, está legitimado para realizar ese control externo?; y 2) ¿Todas las materias que pueda resolver la Universidad son susceptibles de revisión? ¿Hasta qué punto? ¿En relación a qué aspectos?

La primera cuestión ha sido largamente debatida por la doctrina, sobre todo desde el retorno a la democracia. Si bien hemos analizado, en los vaivenes legislativos, que la legitimación para el control fue pasando del Poder Ejecutivo al Judicial y viceversa según la ley que se dictara, lo cierto es que en todo el periodo anterior a 1983 las Universidades Nacionales estuvieron más tiempo intervenidas que ejerciendo su vida institucional libremente, razón por la cual el estudio detallado de la normativa anterior al proceso de normalización se torna, aquí, estéril.

Ocurre con el retorno a la democracia que el Poder Ejecutivo, mediante decreto 154/83, declara el restablecimiento de la autonomía universitaria y la puesta en vigor de los estatutos universitarios vigentes al 29 de junio de 1966. Posteriormente, al promulgarse la Ley 23.068, se prevé un mecanismo de impugnación de las designaciones de profesores realizadas durante el gobierno de facto. Algunos afectados intentan la vía del recurso de alzada por ante el entonces Ministerio de Educación y Justicia, fundándose en el artículo 94 del reglamento de procedimientos administrativos establecido por decreto 1759/72. Entre tanto, ante los primeros pronunciamientos ministeriales adversos, el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires elimina la posibilidad de interponer tal recurso y decide retener los expedientes sin elevarlos al Ministerio, hasta tanto el Presidente de la Nación resuelva en definitiva la cuestión (tal lo solicitado en nota que envía el Rector al Ministro). Llegada al poder la nueva administración dicta el decreto 1111/89 que revoca aquella decisión del Consejo Superior y ordena la elevación de los recursos pendientes. Es entonces que el Dr. Schuberoff demanda por la vía procesal del artículo 322 CPCCN la nulidad del citado decreto. Rechazada la pretensión en primera y segunda instancia, la Universidad de Buenos Aires interpone el recurso extraordinario que da lugar al resonado fallo "Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN) s/ nulidad de decreto", resuelto por nuestro más alto tribunal el 18 de junio de 1991.

Durante todo este periodo de conflicto la doctrina se dividió en dos posturas que fueron endureciendo sus posiciones y afilando crecientemente la agudeza de sus plumas. Por un lado, los que sostenían que la llegada del nuevo orden democrático implicaba una acentuación de la tan declamada como postergada autonomía universitaria, al punto que la misma resultaba valladar infranqueable a la posibilidad de control por parte del Poder Ejecutivo. Ello así toda vez que esa posibilidad no estaba prevista en el ordenamiento positivo vigente al 29 de junio de 1966, fecha a la cual se había retrotraído el régimen universitario, y siempre que el Poder Ejecutivo había rechazado la posibilidad de ejercer ese control mediante el dictado del decreto 10.755/5621, decisión que luego viene convalidada por la llamada

20 García de Enterría, Eduardo "La autonomía universitaria", Revista de Administración Pública del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Nro. 117, p. 8.

ley 17.245/67. Esa ley, que preveía solo un recurso directo ante las cámaras federales sin dar lugar al recurso de alzada, se encontraba vigente al momento de dictarse la llamada ley 19.549 que en su artículo 2º prevé la posibilidad de dictar un decreto delegado determinando "cuáles serán los procedimientos especiales actualmente aplicables que continuarán vigentes". Lo cierto es que el Poder Ejecutivo al dictar el decreto reglamentario 1759/72 modifica el procedimiento establecido "por ley" 17.245/67; proceder que resulta a juicio de esta doctrina claramente inconstitucional²². Por último, en este sentido, se ha puesto de manifiesto que si las universidades (aún considerándolas entes autárquicos) son creadas exclusivamente por el Congreso puede el Congreso determinar si pondrá el control sobre esos entes en manos del Poder Ejecutivo o no, pero que no cabe presumir que lo hará en manos de éste sino todo lo contrario. Quedando, desde luego, siempre vigente el control de legalidad que no puede sustraerse al Poder Judicial²³.

Por su parte, el otro sector de la doctrina estaba conformado por los que sostenían que el Presidente, jefe de la administración general por mandato constitucional, ostentaba la indelegable e irrenunciable potestad de ejercer el control de tutela sobre las entidades autárquicas, incluyendo en esta categoría a las Universidades Nacionales²⁴. Incluso se ha llegado a sostener, aún después de reformada la Constitución y dictada la actual Ley de Educación Superior, que esa potestad de tutela no depende de la previsión legislativa por cuanto integra la llamada zona de reserva de la administración y que, aunque la ley 24.521 haya establecido el remedio del recurso judicial directo del artículo 32, ello no obsta a que siga siempre en vigencia la posibilidad de articular el recurso de alzada ante el Poder Ejecutivo Nacional²⁵. Esta segunda corriente de pensamiento fue la que prevaleció en el más alto tribunal al resolver el fallo, con la notable disidencia del Dr. Carlos Fayt, enrolado en el primero de los grupos.

Sobre estos antecedentes se dicta la Ley 24.521 que viene a resolver la cuestión estableciendo como única²⁶ vía de revisión de los actos definitivos el mentado "recurso de apelación" ante las cámaras federales previsto en su artículo 32.

Saldado el interrogante sobre el quién puede proceder a la revisión, queda pendiente el tema del alcance: ¿Hasta qué punto puede el Poder Judicial revisar las decisiones que, en ejercicio de su autonomía, dicten los consejos superiores de las Universidades Nacionales? Tangencial como es esta cuestión al tema central de este trabajo, nos limitaremos a señalar que desde antiguo la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto el dilema planteando que las cuestiones relativas a la selección y

21 Frallicciardi, Bartolomé E. "Autonomía universitaria consagrada por la inaplicabilidad del recurso de alzada", JA, 1987-II, 599.

22 Quiroga Lavié, Humberto "La autonomía universitaria"; LL 1987-B, 724.

23 Bidart Campos, Germán J. "La autonomía universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el poder ejecutivo", ED, 142-573.

24 De Estrada, Juan Ramón "Las universidades nacionales y el recurso de alzada", LL 1986-E, 1018; Cassagne, Juan C. "Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria", ED 124-870; Cassagne, Juan C. "Un caso de arbitrariedad y el control de los actos administrativos por el poder judicial", ED 146-114; Canosa, Armando N. "Un fallo esperado. La autonomía universitaria", ED 142-576.

25 Correa, José Luis "Recurso de apelación. Ley 24.521", LL, 1997-F, 690 y segunda parte en LL, 1998-F, 306.

26 Cassarini, Luis "Dos interesantes fallos de la Corte Suprema y un nuevo rumbo de materia de universidades nacionales y su status jurídico (¿Y la disidencia de Fayt se hizo mayoría...?)", JA, 2004-I, 58; CSJN "Poder Ejecutivo Nacional c/ Universidad de Buenos Aires (Resol. 2314/95)", P. 800. XXXI del 30/4/1996; "Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco de la Nación Argentina s/ daños y perjuicios" U.I XXXV, del 24/4/2003; entre otros.

remoción del cuerpo docente, así como las medidas disciplinarias son, en principio, irrevisables en sede judicial, salvo manifiesta arbitrariedad o ilegalidad²⁷. Es decir, se trata de facultar al Poder Judicial para realizar un examen sobre el apego a las normas que hayan observado los procedimientos universitarios mas no la posibilidad de inmiscuirse en el fondo de lo resuelto por los órganos del gobierno de las Universidades.

IV) EL "RECURSO DE APELACIÓN" DEL ART. 32 L.E.S. COMO VÍA DE CONTROL JUDICIAL

El artículo 32 de la Ley 24.521 reza: "Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales, impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la Institución universitaria". Advertimos entonces que el legislador, cediendo a una inveterada costumbre en nuestro ordenamiento, ha decidido estructurar una vía judicial específica para encauzar el control judicial de los actos definitivos de las Universidades Nacionales, separándola del sistema "general" que pretendió establecer la LNPA y su reglamentación. Pero, también obedeciendo a esa misma costumbre, luego de establecer una vía específica omite desarrollar todo aspecto procesal que pudiera regir la vía creada. Se inserta este "recurso de apelación" en la creciente constelación de "recursos directos" creados por un sinnúmero de leyes²⁸ para reglar cuestiones más o menos específicas.

La ausencia de reglamentación (en este y en cualquier otro de los llamados "recursos directos") plantea diversos problemas que no se encuentran resueltos de modo pacífico aún y que adquieren singular relevancia para el administrado que intenta recorrer este camino en busca de justicia.

Como primer dato podemos observar que el *recurso* procede "contra resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales". Entendemos por resoluciones definitivas aquellas emanadas de los Consejos Superiores, en tanto máximo órgano estable de gobierno y control de las Universidades, que resuelvan el fondo de la cuestión de que se trate. Hasta aquí no habría mayor dificultad. Ocurre, sin embargo, que el legislador agrega el siguiente aditamento: "impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas". Se abren aquí dos interpretaciones posibles. La primera diría que, atento la naturaleza de recurso, solo en caso de impugnarse con específico fundamento en la interpretación de las leyes se podría articular el recurso. La pregunta que inmediatamente surge es: ¿Puede haber decisiones cuya impugnación no se fundamente en la normativa aplicable? Si, las que se funden en el sentido en que la Universidad ha resuelto, las que cuestionen los hechos o la oportunidad, mérito o conveniencia de la decisión impugnada. Siguiendo esta línea argumental, podríamos sostener que si este tipo de cuestionamientos cae fuera del ámbito del recurso del artículo 32 su cauce normal sería la acción contenciosoadministrativa común, incoada ante los juzgados federales de primera instancia.

27 Fallos 235.337; 238.183; "Legón, Fernando A. c. Universidad de Buenos Aires s/ nulidad de resolución", L. 43. XXII, entre muchos otros.

28 Gallegos Fedriani, Pablo "Recurso judicial directo" en "Cuestiones de Control de la Administración Pública: Administrativo, legislativo y judicial", Ed. RAP -Universidad Austral-, Bs. As., 2010, p. 467.

Este parece haber sido el razonamiento seguido por la Cámara Federal de Apelaciones de Salta en el caso "Altobelli de Sanchez, Clara Adela c/ Universidad Nacional de Salta s/ Laboral", en sentencia del 07 de agosto de 2007. En esa causa, la Sra. Altobelli de Sanchez demandó a la Universidad Nacional de Salta solicitando al Juzgado Federal de Salta N° 2 la revocación de la resolución del Consejo Superior de dicha Casa que rechazaba el recurso administrativo interpuesto contra la resolución del Rector que la declaraba comprendida en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública como "planta de personal de apoyo universitario", reclamando además la suma de \$50.000 en concepto de daño moral. El juez de grado, en interlocutoria del 9 de abril de 2007, hizo lugar a la excepción de incompetencia planteada por la Casa de Altos Estudios a favor de la Cámara Federal de Apelaciones de esa ciudad sosteniendo que la competencia de aquella Cámara "ha sido establecida por imperativo legal". A su tiempo la Cámara sostuvo que "el art. 32 de la ley 24.521 prevé el recurso directo ante la Cámara Federal de Apelaciones, en contra de las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales, impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, lo que no acontece en el caso de autos, ya que, según surge de la presentación de fs. 17/20, la actora reclama el dictado de una nueva resolución que le reconozca categoría de docente y el pago de la suma de \$50.000 en concepto de daño moral, sin que la impugnación de la resolución emanada del Consejo Superior de la Universidad se funde en ninguno de los supuestos previstos en la ley". Agrega la Cámara que "el recurso que nos ocupa fue concebido por el legislador como una limitada vía reexaminadora de puro derecho, sin permitir discusiones o análisis de tipo fáctico". Concluye: "siendo el presente un conflicto laboral, en el que se pretende discutir la categoría en la que efectivamente ingresó a trabajar la actora para la demandada, deberá ser resuelto por el juzgado de primera instancia"²⁹. Es decir, la Cámara ha considerado que el recurso del artículo 32 es una especie de casación, una suerte de instancia superior para el análisis de restringidas cuestiones de interpretación del derecho vigente.

No es generalizada esa interpretación³⁰ y es merecedora de múltiples reparos desde la doctrina³¹ y jurisprudencia³². Comencemos pues por analizar la pretendida naturaleza recursiva de la vía del art. 32. Dice Tomás Hutchinson: "suele denominarse recursos judiciales directos a las pretensiones judiciales de impugnación de la validez de los actos administrativos que se articulan directa y generalmente en un proceso que tramita ante una sola instancia judicial, con el objeto de obtener una rápida revisión judicial de tales actos, conforme a una previsión normativa que así lo establezca"³³. Al decir de Gordillo, "la interpretación constitucional es obvia: dado que

²⁹ La circunstancia de no encontrarse publicada la sentencia en medios masivos disculpará el abuso en la transcripción de estos párrafos.

³⁰ Aunque tampoco es aislada: Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, Sala B, "Padres de alumnos de colegios dependientes de la Universidad Nac. de Cuyo", en interlocutoria del 3 de junio de 1997, LL-1997-F, 690.

³¹ Ver para un más detallado estudio de los reparos que genera esta postura Vocos Conesa, Juan Martín "Los recursos directos ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal", LL, 2010-F, 821; también Stupenengo, Juan Antonio "¿Reviste carácter contencioso el recurso directo contra actos administrativos jurisdiccionales?", ED Administrativo, 2005-279.

³² CNCAF, Sala V, "González Ruiz, Guillermo y Otros c/ UBA - Resol 4530/05", sentencia del 02 de junio de 2006. Se cita solamente este precedente por cuanto se refiere específicamente al "recurso" del artículo 32. Esa Cámara ha dictado innumerables sentencias declarando la naturaleza de acción de otros muchos "recursos" establecidos por diversas leyes. Así también nuestro más alto tribunal desde antiguo ha considerado acciones a recursos similares al que estamos estudiando. Ver caso "Jerónimo Contardi" (Fallos 183:389).

³³ Hutchinson, Tomás "Derecho Procesal Administrativo", Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, p. 674.

la administración no ejerce jurisdicción, mal puede haber recurso contra un acto suyo ante la justicia: es siempre acción”³⁴.

Otro aspecto que estimamos inconsistente de la línea argumental que restringe el alcance del “recurso” del art. 32 a cuestiones de interpretación es que no se explica qué vía quedaría para ejercitar el control judicial de las cuestiones que no fueran propias de ese examen jurídico de casación. Máxime considerando que ha sido conteste la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema³⁵ y algunos tribunales inferiores³⁶ en considerar que cuando el legislador establece la vía específica del artículo 32 (y esto es aplicable a cualquier otro recurso directo que se quiera) es esa la única que puede articularse contra los actos de que se trate.

Pese a todos estos reparos, el artículo 32 dice lo que dice. Creemos que la referencia a la “interpretación de las leyes” debe entenderse no tanto como limitación al elenco de actos impugnables (postura rayana en la denegación de justicia, dadas las circunstancias descriptas) sino más bien, como una defensa a la autonomía universitaria que venga a apuntalar el *self-restraint* que durante décadas ha venido elaborando la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal en relación al control judicial de las Universidades Nacionales. Se trataría de un dispositivo puesto allí para recordar a los jueces que se encuentran controlando una entidad cuya autonomía está garantizada por la Constitución Nacional y que en ese control no deben exceder los límites del análisis de juridicidad de la decisión, sin pretender suplantar al órgano de gobierno universitario. Entendemos que esta interpretación permite garantizar un control judicial suficiente resguardando la autonomía de las universidades nacionales, y además resulta compatible con la ubicación sistemática que el artículo 32 tiene como último del Capítulo 2 del Título IV de la Ley de Educación Superior titulado “De la autonomía, su alcance y sus garantías”.

Como puede apreciarse, el discernimiento de la naturaleza y régimen aplicable a estos llamados recursos no es una cuestión bizantina; toda vez que tiene impacto en aspectos relevantes del efectivo control judicial suficiente y la realidad del acceso a la justicia.

V) EL PROBLEMA DE LA PRUEBA

Llegados a este punto, cabe enfocar la atención en uno de los problemas que el régimen de estos “recursos” plantea a la hora de realizar el control judicial: ¿qué pasa si el particular pretende rendir, bajo el control de la Cámara, prueba de hechos que hagan a su derecho? Es por todos conocido que la estructura tradicional de nuestro sistema judicial ha determinado que la producción de prueba y debate sea una cuestión ventilada ante los juzgados de primera instancia, de modo que, una vez cerrada la cuestión de los hechos, corresponda eventualmente a las Cámaras de Apelaciones revisar cuestiones de derecho invocadas por las partes contra lo resuelto por el juez de grado. De esta tradición ha surgido la reticencia inveterada de los tribunales de segunda instancia a recibir las causas a prueba, salvo raras excepciones.

El gran problema que padece el particular que quiera transitar la vía de estos “recursos” directos es que deberá actuar ante un tribunal de segunda instancia,

34 Gordillo, Agustín “Tratado de Derecho Administrativo”, T. II, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 1998, p. XIII-53.

35 Ver fallos y doctrina citados en nota 26.

36 CNACAF, Sala II, “Etiennot Alberto Eduardo c/ UBA – Resol. 5168/01 s/ proceso de conocimiento” y demás jurisprudencia citada en el mencionado decisorio.

pero en los hechos estará tramitando la primera instancia judicial de su caso. No hay que perder de vista que se trata de su primer *day in court*. Sobre este punto la doctrina es pacífica³⁷. También lo es la jurisprudencia³⁸ en cuanto hace a la declaración de la esencia de acción que tienen esos llamados "recursos"; sin embargo no es infrecuente que los tribunales traten a estas declaradas acciones como si fueran los pretendidos recursos, restringiendo la apertura a prueba so pretexto de "evitar la ordinarización del proceso"³⁹.

Debe tenerse en cuenta que, si bien es cierto que el particular ha producido seguramente pruebas en las instancias administrativas que tuvo que superar para acceder al *recurso* del artículo 32, no lo es menos que nada obligaba a ese particular a producirlas y controlarlas bajo el patrocinio de un letrado. ¿Hasta qué punto puede considerarse negligencia la omisión de producción de una prueba o la omisión en su cuestionamiento en sede administrativa?⁴⁰ Sostenemos que en la apreciación de esta cuestión mal harían los tribunales en aferrarse ciegamente a reglas rígidas importadas de los recursos judiciales propiamente dichos, interpuestos contra sentencias judiciales, dictadas en el marco de un proceso judicial con todas las garantías de la ley. Como todo en el derecho, dependerá de las especiales circunstancias del caso.

Nuevamente aquí surge como un inconveniente el silencio que el legislador ha guardado sobre cómo debe concederse el recurso, si libremente o en relación, tomando la terminología de los recursos judiciales. Creemos, por la obvia razón de estar ante una primera instancia judicial, que cuando la ley no dispone en contrario⁴¹ debe considerarse concedido libremente el recurso. Aún admitiendo la distinción, y siguiendo a Mairal, es incorrecto aplicar la regla de la residualidad del recurso en relación, toda vez que lo que se ataca por estos "recursos" son actos definitivos asimilables, si así se quiere, a las sentencias definitivas del artículo 243 CPCCN⁴².

En el análisis de las decisiones que sobre este aspecto han tomado las Cámaras se observa una gradual apertura en casos específicos, pero dejando siempre subsistente como regla general la inadmisibilidad de la actividad probatoria en esa instancia. Por ejemplo, cuando se cuestionan informes de cuerpos técnicos de la administración tomados como prueba en el expediente administrativo⁴³; la posibilidad para el administrado de "introducir tópicos no ventilados en sede administrativa, si los

37 Hutchinson, Tomás "Derecho Procesal Administrativo", Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, p.674; Gordillo, Agustín "Tratado de Derecho Administrativo", T. II, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 1998, p. XIII-53; Vocos Conesa, Juan Martín "Los recursos directos ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal", LL, 2010-F, 821; Stupenengo, Juan Antonio "¿Reviste carácter contencioso el recurso directo contra actos administrativos jurisdiccionales?", ED Administrativo, 2005-279; Gallegos Fedriani, Pablo "Recurso judicial directo" en "Cuestiones de Control de la Administración Pública: Administrativo, legislativo y judicial", Ed. RAP -Universidad Austral-, Bs. As., 2010, p. 467; Cassagne, Juan C. "La apertura a prueba en los llamados recursos judiciales directos", LL, 1997-D, 667.

38 Ver notas 35 y 36.

39 Ver, además de la jurisprudencia ya referida en notas 29 y 30, CNACAF, Sala V, "Transbrasil Linhas Aereas c/ Dir. Nac. de Migraciones -Dips. DNM 5734/97", del 19/4/99; misma Sala "Litoral Gas SA c/ Res. 288/00 Enargas", del 25/11/02.

40 Criterio al que asigna gran trascendencia Mairal, Héctor A., "Control judicial de la Administración Pública", T. II, Ed. Depalma, Bs. As., 1984, p. 696 y ss. Aunque cabe reconocer que escribe pensando casi exclusivamente en recursos contra la actividad sancionatoria cuasi-jurisdiccional de los tribunales administrativos.

41 Y, agregamos sin desarrollar debidamente, las leyes que disponen en contrario son flagrantemente inconstitucionales.

42 Mairal, Héctor A., "Control judicial de la Administración Pública", T. II, Ed. Depalma, Bs. As., 1984, p. 701 y ss.

43 CNACAF, Sala III, "Tarelli, Néstor Rodolfo c/ Prefectura Naval Arg. s/ Apelación", del 06/08/92.

mismos revisten carácter reglado”⁴⁴, la admisibilidad de la prueba de peritos toda vez que la misma debe someterse “a la libre apreciación del Tribunal de acuerdo con las reglas de la sana crítica”⁴⁵. En un caso en particular que ha merecido el aplauso de Cassagne la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contenciosoadministrativo Federal directamente resolvió la apertura a prueba de la causa “en atención a la necesidad del tribunal de contar con los elementos de juicio que faciliten la dilucidación de la cuestión sustancial que se discute”⁴⁶. En su comentario el laureado administrativista advierte sobre el peligro de permitir que la administración sea la única que juzgue sobre la admisibilidad de la prueba y celebra la posición del fallo, no solo por las apuntadas necesidades del tribunal, “sino, también, para garantizar los derechos de los particulares afectados”.

V) CONCLUSIÓN

Hemos analizado hasta qué punto la dilucidación del alcance de la “autonomía universitaria” condiciona el régimen de control de los actos definitivos de Universidades Nacionales. Si bien debe tenerse en cuenta ese condicionamiento, mal podría pretenderse que bajo la bandera de esa autonomía se intente sustraer a las Universidades Nacionales del control judicial que debe ejercerse sobre sus actos en el marco del estado de derecho.

Hemos señalado cuál es el sistema elegido por el legislador para canalizar ese control judicial y apuntado las deficiencias que exhibe su regulación y los problemas que plantea. Hemos analizado someramente el funcionamiento y los bemoles del “recurso de apelación” previsto por el artículo 32 de la Ley de Educación Superior.

Concluimos que, siendo el artículo 32 la única vía de revisión de los actos definitivos universitarios, deberían las Cámaras Federales apartarse del comportamiento que les resulta habitual en tanto tribunales revisores de segunda instancia, flexibilizando los procedimientos en punto a otorgar al particular las garantías que le corresponden en esa que no es otra cosa que su primera instancia judicial. Especialmente en todo cuanto hace a la producción de las pruebas en que pretenda sustentar su derecho. De otro modo, se le brindará el acceso a una justicia que no está dispuesta a escucharlo.

Puede ser cierto que esta temida “ordinarización del proceso” resulte en menoscabo de la celeridad en la resolución de las impugnaciones, motivo presuntamente tenido en mente por el legislador para el establecimiento del “recurso”. No menos cierto resulta empero que la garantía constitucional de defensa en juicio no puede verse afectada por pretendidas razones de celeridad, se trata de una elemental cuestión de jerarquía normativa. El sistema jurídico será capaz, seguramente, de encontrar un adecuado cauce a las pretensiones que resulten de manifiesta urgencia.

Rafael Clark, agosto de 2011.-

44 CNACAF, Sala I, “Empresa Distribuidora Sur S. A. (Edesur S.A.) c/ Resol. 1034/97 –ENRE- 2791/2922/3056/96 -3137/3276/3367/97”, del 15/04/03.

45 CNACAF, Sala V, “Gas Natural Ban S. A. c/ Ente Nac. Regulador del Gas” del 03/03/99, LL, 1999-D, 381.

46 CNACAF, Sala V, “Banco Regional del Norte Argentino c/ Banco Central de la República Argentina”, LL, 1997-D, 667, con nota “La apertura a prueba en los llamados recursos judiciales directos” de Juan C. Cassagne.