



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

///Martín, 16 de octubre de 2024

Y VISTOS: CONSIDERANDO:

I.- Vienen estos autos a conocimiento del Tribunal, en virtud del recurso de apelación interpuesto por la demandada, contra la sentencia del 02/07/2024, en la que el Sr. juez "a quo" rechazó el planteo de falta de personería de la Sra. Elizabeth Diana Wagner -en su carácter de rectora de la Universidad Nacional de Pilar-, efectuado por la accionada, e hizo lugar a la acción de amparo deducida por aquélla, declarando la inconstitucionalidad de la Resolución Nro. 2024-45-APN -MCH (Ref. RESOLUCION MCH EX2024-12735299-APN -SSPU#MCH Revisión de creación e inicio de actividades académicas de nuevas instituciones universitarias nacionales), dictada el 26/02/2024 por el Ministerio de Capital Humano, en relación particular a la Universidad Nacional de Pilar, creada por la ley 27.728.

Impuso las costas a la vencida y difirió la regulación de los honorarios profesionales para el momento en que los letrados denuncien la situación fiscal que revisten en la actualidad y si se encuentran comprendidos dentro de lo prescripto por el Art. 2 de la ley 21.839.

Para así decidir, consideró, en primer lugar, que con el Acta de Asamblea Universitaria

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

celebrada el 18/01/2024, a las 17:04 horas, que aprobó la elección de la Sra. Elizabeth Diana Wagner como rectora de la Universidad Nacional de Pilar -que fuera acompañada por la actora al evacuar el traslado conferido en su presentación del 28/06/2024-, y teniendo en cuenta que el Estatuto Académico Provisorio -aprobado por la resolución del entonces Ministerio de Educación Nro. 2743/23- establecía que la Asamblea Universitaria era el órgano máximo de gobierno, resultaba acreditada la personería de la Sra. Wagner, 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 establecía el Art. 48 de la Ley de Educación Superior Nro. 24.521.

De esta manera, entendió que correspondía rechazar el planteo de falta de personería efectuado por la accionada.

Posteriormente, luego de definir y explicar las características de la acción de amparo, y teniendo presente que la demanda que había motivado la formación de este expediente pretendía la declaración de inconstitucionalidad de una resolución ministerial, en el entendimiento de que con su dictado el Estado Nacional había vulnerado los principios de autonomía y autarquía universitarias,

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

concluyó que la vía elegida resultaba procedente, en tanto se encontraban reunidos los extremos requeridos por la ley 16.986.

Acto seguido, aclaró que el tratamiento del presente expediente se ceñía exclusivamente en lo que concernía a la ley 27.728 -que había creado la Universidad Nacional de Pilar- y a la resolución Nro. 2574/2023 -dictada el 10/11/2023 por el entonces Ministerio de Educación de la Nación-, mediante la cual se había designado Rectora Organizadora de dicha universidad a la señora Elizabeth Diana Wagner, calidad que a la fecha ya no se encontraría vigente, por haber sido designada Rectora de dicha Casa de Altos Estudios, mediante Resolución de la Primer Asamblea Universitaria celebrada el 18/01/2024.

De esta manera, indicó que la propia letra de la resolución ministerial atacada fundaba su decisión (Arts. 1 y 2) con el objeto 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..."* (Considerandos) y finalmente resolvía: *"Establecer el proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas de las nuevas instituciones universitarias nacionales..."*.

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

Añadió que, justamente la "Ley de Educación Superior" citada en dicha resolución (ley 24.521) en su artículo 48 establecía: "*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*"; de modo que las universidades nacionales sólo podían ser creadas por ley y su cese debía ser dispuesto también por ley, previo informe del Consejo Interuniversitario Nacional.

Bajo este contexto, entendió que, tal como lo había señalado 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 encontraban reservadas a otros poderes del Estado. En este caso en particular, al Poder Legislativo, pues la Universidad Nacional de Pilar había sido creada por la ley nacional 27.728.

Es decir, que -a su criterio- la Resolución Nro. 2024-45-APN-MCH disponía establecer un proceso de revisión sobre un acto estatuido por una ley





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"-
Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM,
SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

nacional (Nro. 27.728), que en el caso había creado la Universidad Nacional de Pilar, y que dicha revisión excedía las facultades del ministerio, pues proyectaba sus efectos sobre lo decidido por una ley nacional, afectando, además, al principio de jerarquía normativa que determinaba la supremacía de rango de una norma sobre otra y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior, lo que implicaba que una norma de rango inferior no podía contradecir ni vulnerar lo que establecía una de rango superior.

Agregó que, por ello, más allá de que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) aún no se había expedido sobre la Universidad Nacional de Pilar, en los términos de la ley 24.521 (Art. 44 y siguientes), ello no facultaba al Poder Ejecutivo a revisar la creación de dicha Universidad, efectuada por una ley nacional que había 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 completaba el proceso legislativo).

Al respecto, señaló que la producción de leyes en sentido formal era la actividad principal del Congreso, a tal punto que una nota característica de dichos actos era que, precisamente, emanaban del órgano legislativo, de modo que debía respetarse el

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

procedimiento fijado en el texto constitucional: una vez aprobada y sancionada la ley nacional, de ningún modo procedía su revisión por un acto o disposición ministerial.

Seguidamente, mencionó que la Universidad Nacional de Pilar poseía su Estatuto Académico Provisorio aprobado por la Resolución del Ministerio de Educación Nro. 2743/2023 -de fecha 29/11/2023- y publicada en el BO el día 04/12/2023, que establecía que la Asamblea Universitaria era el órgano máximo de gobierno (Art. 11) y que su composición estaría dada por el Consejo Superior y los miembros de cada uno de los Consejos Directivos de las Facultades.

En esa línea, reiteró que la señora Elizabeth Diana Wanger había sido designada Rectora, por Resolución de la primera Asamblea Universitaria celebrada el día 18/01/2024, luego de la puesta en marcha de los órganos colegiados de gobierno de la Universidad, en pleno ejercicio de su autonomía universitaria y que, a su vez, habían sido elevados a consideración del Ministerio de Educación los currículum de los docentes que formarían parte del equipo directivo para el inicio de las actividades académicas de la Universidad.

De esta manera, recordó que el concepto de autonomía *"...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, se de sus propias*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna..." (Convención Nacional Constituyente, 24a. reunión, 3a sesión ordinaria, 4/08/1994, p. 3183), garantizándose así la cualidad que el poder constituyente estableció como esencial para las universidades nacionales, que era la autonomía, no tratándose, pues, de un atributo de base legal sino constitucional.

En base a ello, expresó que, tal como lo había destacado el Ministerio Público Fiscal, el Tribunal Superior había resaltado que el objetivo de la autonomía era desvincular a la Universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, pero no de la potestad regulatoria del Legislativo, en la medida que ella se enmarcara en las pautas fijadas en la Constitución Nacional (CSJN, Fallos 326:135) y que la autonomía y autarquía universitarias tenían el mismo rango o jerarquía constitucional que el acceso a la enseñanza superior, para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno (Fallos 319:3148).

II.- Se agravió la recurrente por cuanto el juez de grado rechazó la excepción de falta de personería de la Sra. Wagner, apartándose de la norma aplicable.

Al respecto, sostuvo que la afirmación del "a quo" en relación a que, con la elección de la Sra.



Wagner como rectora de la Universidad Nacional Pilar mediante la Asamblea efectuada el 18/01/2024, había culminado el proceso de normalización e iniciado el pleno ejercicio de la autonomía de la citada casa de Altos Estudios, resultaba errónea. Ello así, por cuanto -a su criterio- el proceso de normalización no concluía con el acto eleccionario realizado *contra legem*, sino por el acto de autorización del Ministerio que, en el caso, no existió.

En este sentido, subrayó que la Universidad no tenía su proyecto institucional aprobado, ni había sido autorizada su puesta en marcha, paso previo ineludible para su proceso de normalización, conforme lo establecía el Art. 49 de la ley 24.521 y el Dto. 173/96. De esta manera, el acto eleccionario contrariaba la ley y carecía de efectos jurídicos, no pudiendo la Sra. Wagner oponer su carácter de rectora de la Universidad, ni tampoco su calidad de rectora organizadora, siendo que la resolución aquí atacada dejó sin efecto dicha designación.

En esa línea, destacó que la norma que regía todo lo relativo a la primera etapa fundacional posterior a la creación de una Universidad era el Art. 49 de la ley 24.521,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

Que, además, determinaba cada uno de los pasos a seguir hasta el dictado de la resolución que autorizara su puesta en marcha, lo que, a su entender, no había sucedido en este caso.

De esta forma, reiteró que la Sra. Elizabeth Diana Wagner no tenía la representación que se arrogaba en el escrito de inicio; es decir, no era rectora, por la sencilla razón de que fundaba tal representación en una ilegítima designación que habría surgido de comicios que nunca pudo, legalmente, haber convocado porque no se había concluido el procedimiento estipulado en el mencionado Art. 49, al no haberse dictado el acto administrativo que pusiera en marcha la Universidad y ni siquiera encontrarse elaborado el informe previo favorable de la CONEAU.

Agregó, que del Acta de Asamblea acompañada por la actora el 28/06/2024 -sobre la cual el juez de grado pretendía fundamentar el rechazo a la excepción de falta de personería de la parte actora- nunca se le corrió traslado a su parte, en clara violación del derecho de defensa en juicio, habiéndola aquel tenida por cierta a pesar de que no surgía certeza alguna en cuanto a su forma, contenido y firmas, impidiéndole saber a su mandante si la asamblea estuvo integrada en debida forma, ni determinar quienes votaron y quienes no.

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

Remarcó, que el propio sentenciante reconoció expresamente en su fallo que, respecto de la actora, no existía aún siquiera el informe de la CONEAU sobre el Proyecto Institucional, estándole vedado a su representado emitir acto administrativo de puesta en marcha de una Universidad sin el referido dictamen, conforme fuera dispuesto por el Art. 23 del Dto. 173/96.

Observó que el Art. 49 de la ley 24.521 fijaba un plazo de hasta cuatro años a los efectos de la normalización de una Universidad y en el fallo de autos se acogían indebidamente peticiones que pretendían hacerlo en tiempos insólitamente reducidos e insuficientes para un proceso semejante y tan complejo, con el agravante que la condición *sine qua non* para viabilizar el proceso de aprobación del proyecto institucional no había sido autorizado aún.

Añadió, que la normalización de la Universidad -y la consiguiente autonomía- era consecuencia del cumplimiento de cada uno de los pasos que preveía el Art. 49 para ello y que sólo podía tener lugar luego del dictado del acto administrativo que aprobara su puesta en marcha, según lo establecía esa norma.

Postuló que ninguno de los pasos establecidos por el legislador en el citado Art. 49 preveía un acto eleccionario que designara un rector





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

sino, por el contrario, la designación de un rector -organizador por parte del PEN que actuara representando a la nueva universidad hasta el dictado de la resolución que autorizara la puesta en marcha.

Por otro lado, sostuvo que, a contrario de lo expresado por el juez de primera instancia, el PEN no dispuso la revisión de un acto legislativo de creación de Universidades, sino la revisión del debido cumplimiento del procedimiento administrativo que exigía la ley para su puesta en funcionamiento, para lo cual el PEN tenía facultades conferidas expresamente por el legislador.

Al respecto, explicó que la creación de las universidades tenía lugar por ley (Art. 48, ley 24.521) y, a partir de ello, existía todo un procedimiento a nivel administrativo previsto expresamente en la Ley de Educación Superior, que tenía a la cartera educativa del PEN como un órgano con múltiples funciones (control, revisión, aprobación, certificación, etc.).

Continuó diciendo que, de un análisis completo de la Resolución 45/2024, se observaba que cuando se mencionaba en el artículo primero "...proceso de revisión de creación e inicio de actividades académicas...", no se estaba refiriendo a la revisión de la ley 27.728 de creación de la Universidad actora, ni de ninguna otra, sino que apuntaba

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

específicamente al trámite administrativo de la revisión de la creación e inicio de tales actividades académicas de las instituciones universitarias, por lo que era claro que no existía exceso alguno de las atribuciones ministeriales, sino que se ceñía a su propia competencia en los términos de la ley 24.521.

En tal sentido, destacó que su mandante actuó dentro de sus atribuciones exclusivas y excluyentes, tal como lo establecía el Art. 2 de la ley 24.521, conforme al cual el Estado Nacional era el responsable de "*...la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales...*", de modo que la resolución dictada devino imprescindible para ejercer el rol de contralor que le imponía la mentada ley y que en nada afectaba la autonomía universitaria.

Posteriormente, alegó que, contrariamente a lo sostenido por el sentenciante, no se daba en autos arbitrariedad o ilegalidad manifiesta por parte de su mandante, conforme se requería para habilitar una vía tan excepcional como la del amparo, habida cuenta que, a su entender, la resolución ministerial 45/2024 cuestionada no presentaba vicio ostensible, notorio y grave que permitiera tener por configurados los requisitos necesarios para la admisibilidad de la acción de amparo.

En esta misma línea, consideró que tampoco se encontraba configurada la urgencia como requisito





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

de procedencia de esta vía excepcional, toda vez que no se cuestionaba la creación de la Universidad Nacional de Pilar, sino que lo que aquí emergía como implicante era que su procedimiento de apertura y puesta en marcha no se había ajustado a las condiciones y requisitos que se aplicaban legal y reglamentariamente a todas las Altas Casas de Estudio.

Expresó que la sentencia apelada no se encontraba fundada ni motivada, sino que sólo brindaba fundamentos meramente aparentes y dogmáticos, apoyándose en los dichos de la amparista que carecían de todo sustento y acreditación y contrariaban el derecho vigente, no explicitando tampoco el juez de grado el o los artículos de la Constitución Nacional que violentaba la resolución ministerial cuestionada en autos.

Añadió que la sentencia violaba el interés público comprometido, con las consecuencias de irreparabilidad posterior, al afectar la vida universitaria y comenzar a impartir carreras que no se encontraban validadas y, por lo tanto, no podrían expedirse los títulos correspondientes.

Reiteró, que con la resolución dictada por el Ministerio de Capital Humano se buscaba asegurar, en defensa del interés público, el debido cumplimiento de todos aquellos pasos previstos por la ley para la creación de una institución universitaria nacional, no su cese o limitación.

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

Citó jurisprudencia favorable a su postura, hizo reserva del caso federal y solicitó que se revocara la sentencia apelada, con costas a la amparista y, en el hipotético caso de que no se receptara el planteo de su parte, peticionó que, atento las circunstancias y hechos en los que se fundaba la presente causa, las costas fuesen distribuidas en el orden causado.

Posteriormente, habiéndole dado intervención al Sr. Fiscal General ante esta Cámara, éste coincidió con lo dictaminado por el Sr. Fiscal de grado y con los fundamentos expuestos por juez "a quo", opinando que debía confirmarse la sentencia apelada.

III.- Antes de abordar las diversas cuestiones planteadas, corresponde efectuar una advertencia preliminar: en el estudio y análisis de las posiciones de las partes, seguiremos el rumbo de la Corte Suprema de Justicia y de la doctrina interpretativa, que establece que los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquéllas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (Conf. CSJN, Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre otros).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"-
Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM,
SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

Este temperamento resulta, en el caso de autos, particularmente aplicable, atento a que, no obstante la multiplicidad de cuestionamientos y objeciones que se formulan, será el abordaje de los extremos centrales y dirimientes del conflicto los que determinarán los criterios por adoptar, a los fines de resolver acerca de los aspectos sustanciales y decisivos de la litis.

IV.- Sentado ello, a los fines de obtener una acabada comprensión de los hechos que motivan el presente reclamo, estimamos atinado referir las circunstancias fácticas involucradas en la presente contienda. Así, de las constancias digitales obrantes en la causa, como de los hechos no controvertidos por las partes, importa destacar que:

i) El 12/10/2023 fue publicada en el Boletín Oficial la ley 27.728 que creó la Universidad Nacional de Pilar.

ii) 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 (Conf. Resolución del entonces Ministerio de Educación Nro. 2574/2023).

iii) El 19/11/2023 se firmó el convenio de comodato entre la Municipalidad de Pilar y la Universidad Nacional de Pilar para el funcionamiento de su sede en el predio del Instituto Carlos

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

Pellegrini, permitiendo contar con las instalaciones para comenzar con las actividades académicas, instalar las oficinas administrativas, las aulas y los espacios para realizar los concursos de docentes.

iv) 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.

v) El 28/11/2023 la Tesorería General de la Nación autorizó la apertura de las cuentas oficiales de la universidad, y se abrió una cuenta en el Banco de la Nación Argentina, Sucursal Pilar.

vi) El 29/11/2023 se aprobó el Estatuto Provisorio (Conf. Resolución del entonces Ministerio de Educación Nro. 2743/2023, publicada en el B.O. el 04/12/2023).

vii) 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.

viii) El 05/12/2023 la Secretaría de Políticas Universitarias asignó y transfirió a la Universidad Nacional de Pilar la suma de \$400.000.000

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

para solventar los gastos que demande la puesta en marcha de la citada Casa de Altos Estudios (Conf. Resolución 797/2023).

ix) El 07/12/2023 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, con el seguimiento de la COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA (CONEAU), la cual determinará fortalezas y debilidades del Plan Institucional de la citada Universidad y las correspondientes recomendaciones para su mejora"*.

x) Entre el 13/12 y 27 al 29/12/2023, se realizó el llamado a concurso, conformación de jurado y sustanciación del concurso.

xi) 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.

xii) El 26/02/2024 el Ministerio de Capital Humano dictó la Resolución 45/2024 mediante la cual, luego de considerar que resultaba *"...necesaria la adopción de medidas tendientes a revisar el inicio de actividades académicas de las Casas de Altos Estudios"*

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

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”, dispuso:

“ARTÍCULO 1°.- Establecer el proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas de las nuevas instituciones universitarias nacionales creadas por las Leyes Nros. 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 2°. -Dejar sin efecto las Resoluciones Ministeriales Nros. 2534/23, 2574/23, 2575/23, 2576/23 y 2685/23, todas del ex MINISTERIO DE EDUCACIÓN”.

V.- Por razones metodológicas, corresponde -en primer lugar- examinar las quejas de la demandada relativas a la admisibilidad de la vía escogida.

Al respecto, resulta oportuno recordar que es doctrina reiterada de la Corte Suprema de Justicia que el amparo constituye un proceso excepcional, sólo utilizable en las delicadas y extremas situaciones en





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

las que por carencia de otras vías aptas, pelagra la salvaguarda de derechos fundamentales y exige para su apertura circunstancias muy particulares, caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, de modo tal que las deficiencias referidas -a que aluden la ley 16.986 y la jurisprudencia anterior y posterior a su sanción-, requieren que la lesión de los derechos o garantías reconocidos por la Constitución Nacional resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos ni de un amplio debate y prueba (Conf. Fallos: 301:1060; 306:1253; 307:747; CNACAF, Sala II, Expte. Nro. 7046/12 "S. M. D L M.", del 23/08/12; "Martella", del 07/02/13, "La Franco Americana S.A.", del 30/05/13 y Sala IV, Expte. Nro. 21.592/10 "Pisapia Jorge Alberto c/ Universidad Buenos Aires - Ftad Odontología s/ amparo ley 16.986", del 23/12/10; Expte. Nro. 10.955/11 "Linskens Susana c/ UBA - Resol 2241/09 - Facultad Farmacia y B (725808/09) s/ amparo ley 16.986", del 28/02/12, entre otros).

El alcance de la acción que aquí importa y su carácter de vía procesal excepcional no ha sido alterado, sin más, por la inclusión en la reforma constitucional de 1994 del Art. 43. Esta norma, al disponer que "toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

otro medio judicial más idóneo" mantiene el criterio de excluir la acción cuando por las circunstancias del caso concreto se requiere mayor debate y prueba y, por tanto, no se da el requisito de "arbitrariedad o ilegalidad manifiesta" en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquélla (Conf. CSJN, Fallos: 275:320; 296:527; 302:1440; 305:1878; 306:788; 319:2955 y 323:1825, entre otros).

Pero, junto a estas directrices, el Alto Tribunal también ha puesto de manifiesto que el mero señalamiento de la existencia de otras vías procesales implica desconocer que no se debe resistir dogmáticamente la admisibilidad del amparo para ventilar un asunto que, como cualquier otro que se promueva a través de esa acción, contaría, desde luego, con dichas vías alternativas, ya que de otro modo cabría considerar que la Constitución Nacional en su Art. 43 ha establecido una garantía procesal que, en definitiva, resultaría intransitable (Fallos: 331:1755).

Ahora bien, en el caso, la Sra. Elizabeth Diana Wagner, en su carácter de Rectora de la Universidad Nacional de Pilar, promovió la presente acción de amparo contra el Estado Nacional -Ministerio de Capital Humano- a fin de que se declarase la inconstitucionalidad de la Resolución

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

Nro. 2024-45-APN-MCH, con motivo de la inminente lesión y amenaza de derechos y garantías reconocidos por los Arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional y en el Derecho Supranacional (Art. 75, inciso 22 de la Constitución Nacional).

Para sustentar su petición, sostuvo -en síntesis- que el acto lesivo de la autoridad estatal pretendía, en forma inminente, a través de la Secretaría de Educación "establecer el proceso de revisión de la creación e inicio de las actividades académicas" de la Universidad Nacional de Pilar; y, además, dejar sin efecto la resolución del Ex Ministerio de Educación de la Nación Nro. 2574/2023, mediante la cual se la había designado Rectora Organizadora de dicha universidad, calidad que a la fecha ya no ostentaba, por haber sido designada Rectora de la Casa de Altos Estudios, mediante la Asamblea Universitaria celebrada el 18/01/2024.

Agregó, 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

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

derechos subjetivos en sus respectivos destinatarios. Es decir, 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 24.521), ni habían sido cuestionados en sede judicial, violentándose de este modo las garantías constitucionales del debido proceso, defensa en juicio y de propiedad (Arts. 14, 17 y 18 de la Constitución Nacional).

Desde esta perspectiva, a la luz de los argumentos esbozados por la actora en su pretensión inicial y contrariamente a lo sostenido por la recurrente, asiste razón al juez de grado en cuanto a que los elementos de juicio reunidos en la causa resultan suficientes para dictar -a través de la vía aquí intentada- un acto jurisdiccional que brinde una solución al caso.

En tales condiciones, encontrándose reunidos los recaudos formales que habilitan la procedencia de la vía elegida, corresponde desestimar los agravios esgrimidos por la apelante en este punto y confirmar lo dispuesto al efecto por el juez de primera instancia.

VI.- Admitida la vía del amparo, corresponde ahora ingresar al tratamiento de las restantes quejas vertidas por la accionada, relacionadas -en lo sustancial- con los argumentos





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"-
Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM,
SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

brindados por el juez "a quo" para hacer lugar a la acción perseguida.

Al respecto, como primera medida y en lo que al caso importa, cabe señalar que la Ley de Educación Superior Nro. 24.521, en lo relativo a la creación y bases organizativas de las instituciones universitarias nacionales, establece en su Art. 48 que: *"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"*.

Acto seguido, el Art. 49 de la referida norma estipula que: *"Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designara 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"*

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

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".

De su lado, el decreto 173/96, en su Art. 23, dispone que: "El MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION no podrá, sin el dictamen favorable de la COMISION NACIONAL DE EVALUACION Y ACREDITACION UNIVERSITARIA autorizar la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional o el reconocimiento de una provincial, ni otorgar la autorización provisoria o el reconocimiento definitivo a una institución universitaria privada. El dictamen favorable no obliga al citado Ministerio a otorgar las autorizaciones aludidas cuando tuviera razones fundadas para apartarse del mismo".

VII.- Precisado ello, corresponde señalar 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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"-
Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM,
SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

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.

Bajo este contexto, 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 éste 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 S.A. c/ Afip s/ ordinario", Expte. Nro. 2482/12, del 31/10/2017, y su cita).

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

Además, es dable señalar que la ley 19.549 consagra como garantía a favor del administrado la estabilidad del acto administrativo. Si éste 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/ D.G.I.", Expte. Nro. 15.928/05, del 19/03/08).

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. Pág. 105).

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

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.

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 sólo podría obtener mediante la declaración judicial de nulidad a través de la acción judicial pertinente, lo cual es

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

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. 8164/21, del 21/09/2022).

En tales condiciones, corresponde desestimar también las quejas vertidas por la demandada en este aspecto y, en consecuencia, confirmar la sentencia recurrida en los términos aquí expuestos.

VIII.- Por último, en torno a la solicitud de la recurrente de eximirle la carga de la imposición de costas, se debe recordar que "el principio general en materia de costas es que 'las costas se imponen al vencido', puesto que el fundamento de la institución, y como principio esencial, radica en el hecho objetivo de la derrota, ya que las circunstancias subjetivas, la conducta observada por las partes, su buena o mala fe, carecen generalmente de influencia para determinar la imposición de costas...".

Al respecto, la doctrina ha entendido que la eximición que autoriza el Art. 68 del C.P.C.C.N. es de carácter excepcional y, en consecuencia, de uso restrictivo.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 3287/2024/CA4 "UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN- MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/AMPARO LEY 16.986"- Juzgado Federal de Campana, Secretaria N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - SENTENCIA

De modo que el margen de arbitrio de los magistrados al respecto es sucinto, empero sobre la base de circunstancias objetivas y fundadas pueden apartarse del principio reseñado, cuando las condiciones del caso así lo ameriten (Conf. esta Sala, Causa Nro. FSM 63057139/2004 "Cremona, Eleazar c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños y perjuicios", Rta. el 16/08/2018 y su cita).

De tal manera, toda vez que la demandada resultó vencida y no advertimos que se hayan acreditado razones que permitan apartarse de lo resuelto en la instancia anterior en orden a la imposición de costas, corresponde rechazar los argumentos vertidos por la accionada y confirmar lo dispuesto por el juez de grado sobre este punto.

En mérito de lo expuesto, este Tribunal **RESUELVE:** Desestimar el recurso de la demandada y, en consecuencia, CONFIRMAR la sentencia apelada, en los términos del Consid. VII; sin costas en la Alzada, en atención a la forma de concesión del recurso.

Regístrese, notifíquese, hágase saber a la Dirección de Comunicación Pública de la C.S.J.N. (Acordada 24/13 y ley 26.856) y devuélvase.

JUAN PABLO SALAS

MARCOS MORAN

MARCELO DARIO FERNANDEZ

MATIAS JOSÉ SAC

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152

SECRETARIO DE CÁMARA

Fecha de firma: 16/10/2024

Firmado por: MARCELO DARIO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN PABLO SALAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARCOS MORAN, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MATIAS JOSE SAC, SECRETARIO DE CAMARA



#38704678#430925994#20241016091259152