



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

SENTENCIA DEFINITIVA

Expte. N° 3287/2024

UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR c/ PEN - MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/ AMPARO LEY 16.986

Campana, de julio de 2024

AUTOS Y VISTOS:

Las presentes actuaciones de número y carátula de epígrafe, del registro de la Secretaría Civil Nro. 1 de este Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, del que

RESULTA:

1. Que en fecha 29/02/2024 se presentó la señora Elizabeth Diana Wanger, en su carácter de Rectora de la Universidad Nacional de Pilar, con patrocinio letrado, y promovió una acción de amparo contra el Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la Resolución Nro. 2024-45-APN-MCH (Ref. RESOLUCION MCH EX-2024-12735299-APN-SSPU#MCH Revisión de creación e inicio de actividades académicas de nuevas instituciones universitarias nacionales) dictada en fecha 26/02/2024 por el Ministerio de Capital Humano, 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).

Asimismo, solicitó el dictado de una medida cautelar mediante la cual se ordene suspender los efectos de la Resolución Ministerial reputados como amenazantes y lesivos de los derechos y garantías comprometidos en el presente caso, hasta tanto se dicte sentencia definitiva.



#38704678#418109378#20240702085935269

Expresó que el acto lesivo de la autoridad estatal pretende, 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 designó Rectora Organizadora de dicha universidad, calidad que a la fecha ya no ostenta, por haber sido designada Rectora de la Casa de Altos Estudios mediante Resolución de la Primer Asamblea Universitaria celebrada el 18/01/2024, cuya copia acompañó, razón por la cual, indicó, la revocación que se pretende llevar a cabo del acto administrativo cuestionado, devino abstracta.

Reseñó los sucesos legislativos que dieron origen a la creación de la Universidad Nacional de Pilar y los actos institucionales y administrativos que tuvieron lugar para dar inicio a la etapa fundacional y organizadora de la citada Casa de Altos Estudios, actos que resultarían objeto de la pretendida revisión por parte del Ministerio de Capital Humano.

Expuso que el acto administrativo atacado implica una evidente injerencia del Poder Ejecutivo en el desarrollo de la vida autónoma de la institución universitaria, ya que las universidades han sido creadas por leyes formales emanadas del Congreso Nacional. A su vez, argumentó que las resoluciones ministeriales que pretende revocar la resolución puesta en crisis, son actos administrativos de alcance particular que, habiendo sido debidamente notificados, causaron estado y se encuentran cumpliendo sus efectos propios, generando derechos subjetivos en sus respectivos destinatarios, tal el caso de la actora.

Señaló que dichos actos no fueron objeto de impugnación en sede académica con lo cual no se agotó en forma previa lo previsto en la ley de educación superior (Art. 32, ley 24.521), ni 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).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

Seguidamente la actora apuntó el orden cronológico de los siguientes eventos:

- Que en fecha 27/05/2020 fueron presentados dos proyectos de creación de la Universidad de Pilar, destacando la importancia de contar con una Universidad Nacional pública y gratuita para el partido de Pilar y zonas aledañas.

- Que en fecha 03/06/2021 fue presentado el informe de factibilidad en la Cámara de Diputados de la Nación para ser remitido al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que está conformado por los rectores o presidentes de las Instituciones Universitarias Nacionales y Provinciales reconocidas por la Nación, para su aprobación.

- Que en fecha 26/06/2021, en acuerdo plenario del CIN, se analizó el informe y se emitió dictamen favorable para la creación de la citada Casa de Altos Estudios.

- Que en el año 2022 el proyecto de ley perdió estado parlamentario y vuelve a ser presentado en la Cámara de Diputados. Afirmo que se reunieron más de 75.000 firmas de apoyo a la creación de la universidad y más de 300 firmas de entidades (organizaciones sociales y comunitarias, centros de jubilados, cámaras empresarias, sindicatos, instituciones educativas).

- Que en fecha 26/08/2022 el proyecto es tratado junto con otros proyectos de creación de Universidades en las Comisiones de Educación y Presupuesto y Hacienda, obteniendo dictamen de aprobación por amplia mayoría.

- Que en fecha 19/09/2023 la Cámara de Diputados dio media sanción al proyecto.

- Que en fecha 21/09/2023 el proyecto fue tratado en las comisiones de Educación y Cultura y Presupuesto del Senado de la Nación, donde también fue aprobado por amplia mayoría.



- Que finalmente, en fecha 29/09/2023 con 59 votos a favor y uno por la negativa, se aprobó la creación de la universidad Nacional de Pilar y se convirtió en ley, con el número 27.728, publicada en el Boletín Oficial el 12/10/2023.

- Que en fecha 10/11/2023, por Resolución Ministerial N° 2574/2023 del Ministerio de Educación, se designó a la accionante como Rectora Organizadora.

- Que en fecha 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 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.

- Que en fecha 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.

- Que en fecha 29/11/2023 por Resolución Ministerial N° 2743/2023 se aprobó el Estatuto Provisorio de la Universidad.

- Que en fecha 05/12/2023 la Secretaría de Políticas Universitarias resuelve la asignación de presupuesto, y la correspondiente transferencia que le permite desde ese momento a la Universidad solventar los gastos operativos, de funcionamiento e inicio de actividades académicas.

- Que en fecha 07/12 /2023, por Resolución Ministerial N° 2989, se aprobó el inicio de las actividades académicas y administrativas de la Universidad, con la supervisión y seguimiento de la CONEAU.

- Que en fecha 18/01/2024 se realizó la convocatoria a Asamblea Universitaria con la participación de los miembros electos del Consejo Superior y del Consejo Director de la Facultad, oportunidad en la que se eligió a la señora





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

Elizabeth Diana Wanger como rectora, culminando el proceso de normalización e iniciando el pleno ejercicio de su autonomía, conforme lo establece el Art. 48 de la Ley de Educación Superior.

Resaltó que la intervención de la institución universitaria solo puede ser ordenada por el Congreso de la Nación y por las causales taxativamente enunciadas en la ley 24.521, situación que no ha tenido lugar en el presente caso.

Sostuvo que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del acto administrativo cuestionado, vulnera la garantía de autonomía universitaria con la cual la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 amparó a las Universidades Nacionales, circunstancia que conlleva una gravedad institucional intrínseca por la naturaleza de los derechos que afecta y que no pueden ser salvaguardados de manera rápida y eficaz, sino a través de la presente vía procesal, que además tiene por finalidad explícita mantener la supremacía constitucional (Art. 31 y Art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional).

Apuntó que la finalidad de la garantía autonómica que la Constitución Nacional consagra a favor de las universidades nacionales consiste en independizar y desvincular a estas últimas de la injerencia del Poder Ejecutivo, empero, quedan sujetas a la reglamentación del Poder Legislativo, dentro de los límites que la Constitución Nacional le impone al Congreso de la Nación, y sometidas al eventual control jurisdiccional.

Consideró que si bien la inconstitucionalidad de una norma resulta ser la última ratio del ordenamiento jurídico en virtud de la gravedad institucional que conlleva, las circunstancias fácticas y jurídicas relatadas la obligan a acudir a esta vía para conjurar los efectos lesivos que el acto estatal cuestionado tiene, sobre los derechos y garantías que amenaza seriamente.

Citó normativa, ofreció prueba, acompañó documentación, y solicitó se dicte sentencia definitiva haciendo lugar a la presente acción de amparo, restableciendo los derechos y garantías conculcados, y declarando la inconstitucionalidad del acto cuestionado y reputado lesivo.



2. En fecha 01/03/2024 el señor Fiscal Federal opinó que este juzgado resulta competente para entender en estos autos.

3. En la misma fecha, encontrándose reunidos los requisitos y en virtud de lo estipulado en el Art. 4 de la ley 26.854, se resolvió hacer lugar a una medida cautelar interina, ordenando al accionado Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano-, la suspensión inmediata de los efectos de la Resolución Nro. 45/2024 APN-MCH dictada con fecha 26/02/2024, por la que se dispuso establecer el proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas de las nuevas instituciones universitarias nacionales, puntualmente de la Universidad Nacional de Pilar creada por la ley Nro. 27.728.

Asimismo, se dispuso que la medida interina tenga vigencia hasta tanto se resuelva la medida cautelar solicitada en autos y, a tal fin, se requirió al accionado Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano, el informe previsto por el Art. 4 de la ley Nro. 26.854.

4. En fecha 08/03/2024 se presentó la demandada e interpuso recurso de apelación contra la medida cautelar interina dictada en autos.

5. En fecha 12/03/2024 la demandada evacuó el informe previsto por el Art. 4 de la ley Nro. 26.854 y en lo sustancial arguyó la improcedencia de la medida cautelar solicitada por no cumplirse los requisitos para el dictado de este tipo de medidas. Refirió que no existe verosimilitud del derecho ni peligro en la demora y que la medida cautelar viola al interés público comprometido con las consecuencias de irreparabilidad posterior.

Alegó la falta de acreditación del perjuicio de aplicación de la Resolución Nro. 45/2024. Indicó que la cautelar veda la aplicación de una resolución ministerial que tiene como objetivo la tutela del correcto funcionamiento de la administración pública y de las universidades, determinar el efectivo cumplimiento, procedimiento y funcionamiento objetivo de las





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

mismas, con la finalidad de evitar la duplicación y superposición de estructuras jerárquicas, para garantizar la oferta educativa en cuanto a su calidad y pertinencia debida.

Exteriorizó que la actora introdujo un embrollo innecesario al confundir el proceso de revisión dispuesto, con el cese de la Universidad.

Expuso que la Universidad Nacional de Pilar no está normalizada, no tiene aprobado su Proyecto Institucional y tampoco tiene autorizada su puesta en marcha, pasos ineludibles que se encuentran regulados en el decreto Nro. 173/96, cuyo proceso evaluativo debe formalizarse a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que emite un dictamen pertinente y que no es vinculante para el caso positivo, si existen fundadas razones para apartarse de él (Art. 23); a la vez que aseguró que este organismo encuentra su razón de ser en los postulados de la Ley de Educación Superior (Arts. 44 y ss). Planteó que, en el caso, los requisitos de puesta en marcha no fueron cumplidos por la Universidad Nacional de Pilar y por lo tanto es procedente y justificado efectuar la revisión que estipula la resolución ministerial.

Sostuvo que en fecha 30/11/2023 la universidad referida presentó su proyecto institucional, solicitud de autorización y puesta en marcha, remitiéndose las actuaciones individualizadas en el expediente electrónico Nro. EX-2023-139754952-APN-DGDYD#JGM a la CONEAU, en los términos del Decreto Nro. 173/96, cuyo dictamen es condición ineludible para la pretendida puesta en marcha.

Apuntó que en fecha 07/12/2023 se dictó la Resolución Ministerial N° 2989/2023 del Ministerio de Educación de la Nación a través de la cual se autorizó a: *“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*



#38704678#418109378#20240702085935269

de la citada Universidad y las correspondientes recomendaciones para su mejora”.

Aseguró que la Universidad Nacional de Pilar no se encontraba en pleno funcionamiento, ni contaba con la aprobación pertinente, en tanto la CONEAU no se expresó en ningún sentido por lo que no ostentaba la potestad de dictar carreras de pregrado, grado y posgrado, ya que no tiene reconocimiento oficial y consecuente validez nacional de los títulos que certifican dichas carreras.

Esgrimió que no se trata aquí de un ataque a la autonomía universitaria, sino de un proceso de revisión que asegure la completa normalización y puesta en marcha de la universidad, conforme la legislación vigente y en resguardo de la comunidad de estudiantes y docentes.

De su lado, afirmó que la Asamblea en la que se eligió a la señora Wanger como autoridad no se encontraba constituida, conforme lo establece el estatuto universitario aprobado; por lo que el nombramiento propuesto por la citada Asamblea es cuanto menos defectuoso, y por lo tanto la elección adolece de vicios suficientes como para otorgarle entidad y validez.

Exteriorizó que no existe una sola demostración en el libelo de inicio, que dé cuenta de los perjuicios que ocasionaría el acto administrativo emanado de su mandante, y que justamente su razón de ser tiene como finalidad evitar perjuicios a terceros que concurrirían y comenzarían carreras de nivel superior, sin el suficiente aval para ello.

En virtud de los fundamentos expuestos, solicitó que no se haga lugar a la medida cautelar solicitada por la actora.

6. En fecha 13/03/2024 se tuvo al Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano por presentado, por parte, por apoderado; se tuvo por evacuado en legal tiempo y forma el informe previsto por el Art. 4 de la ley 26.854; se concedió el recurso de apelación impetrado en relación y con efecto devolutivo;





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

de la expresión de agravios se corrió traslado a la contraria; y se ordenó formar el Incidente de Apelación, que en fecha 25/03/2024 se elevó a la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín.

Al día de la fecha, el Tribunal de Alzada no se pronunció sobre la cuestión.

7. En la misma fecha (13/03/2024), encontrándose reunidos los requisitos exigidos, se resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada, ratificando la medida interina oportunamente trabada, y se ordenó al Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano, la suspensión inmediata de los efectos de la Resolución 45/2024 APN-MCH de fecha 26/02/2024, por la que se dispuso establecer el proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas de las nuevas instituciones universitarias nacionales, específicamente de la Universidad Nacional de Pilar, creada por la ley 27.728, por el plazo de tres (3) meses (Art. 5 de la ley 26.854) a contar a partir de su notificación.

8. En fecha 15/03/2024 la demandada interpuso recurso de apelación contra la medida cautelar dictada.

9. En fecha 22/03/2024 se concedió el recurso de apelación impetrado en relación y con efecto devolutivo, de la expresión de agravios se corrió traslado a la contraria y se ordenó formar el Incidente de Apelación, que en fecha 03/04/2024 se elevó a la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín.

Al día de la fecha, el Tribunal de Alzada no se pronunció sobre la cuestión.

10. En fecha 10/06/2024 la actora solicitó se resuelva prorrogar la medida cautelar de fecha 13/03/2024, en tanto el término previsto por el Art. 5to. de la ley 26.854 resulta exiguo en el presente caso, ya que la primera medida cautelar dictada no se encuentra firme por encontrarse en trámite ante el Tribunal de Alzada, en virtud del recurso interpuesto por la demandada.



Asimismo, hizo saber que con motivo de la ley Nro. 27.728 que creó dicha universidad, mediante resolución dictada por el Secretario de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación se dispuso asignar y transferir la suma de \$ 400.000.000 (cuatrocientos millones de pesos), a fin de solventar los gastos que demande la puesta en marcha de la Universidad Nacional de Pilar.

Apuntó que posteriormente, mediante la resolución Nro. 2989/2023 dictada por el Ministerio de Educación, se dispuso dar inicio a las actividades académicas y administrativas de la misma.

Refirió que para poder avanzar en su desarrollo, dicha Casa de Altos Estudios necesita los desembolsos presupuestarios que corresponden a la primera etapa cuyas actividades detalló, la conformación del cuerpo docente y no docente, la designación de autoridades, la adquisición de bienes y la contratación de servicios necesarios para su funcionamiento.

En función de ello, pidió que se amplíe la medida cautelar dictada en autos, ordenando a la demandada que realice la transferencia de fondos necesarios para el normal funcionamiento de la Universidad Nacional de Pilar.

11. En fecha 10/06/2024 este juzgado resolvió conceder una prórroga del plazo de vigencia de la medida cautelar dictada el 13/03/2024, por el término de tres (3) meses, contados a partir de la notificación de la presente.

Asimismo, se hizo lugar a la ampliación de medida cautelar solicitada por la accionante, y se ordenó al Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano que transfiera a la Universidad Nacional de Pilar, los fondos asignados por la Res. 2023-797 –APN-SEC PU#ME de la Secretaría de Políticas Universitarias, con destino a solventar los gastos que demande la puesta en marcha de la citada Casa de Altos Estudios, a la cuenta denunciada N° 0830126361, del Banco de la Nación Argentina, sucursal 2709 (Pilar), en el plazo de cinco (5) días.

En este orden, se estableció que la Universidad Nacional de Pilar deberá presentar a la Secretaría de Políticas Universitarias la rendición de cuentas





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

documentada de los recursos aludidos precedentemente, en el marco de la Resolución Ministerial N° 600 de fecha 16/02/2021 y su modificatoria N° 3082 de fecha 19/10/2021; conforme lo dispuesto por el Art. 2° de la Res. 2023-797 de la Secretaría de Políticas Universitarias, dictada el 05/12/2023.

Asimismo, se requirió al Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano que produzca el informe circunstanciado previsto por el Art. 8 de la ley 16.986.

12. En fecha 12/06/2024 la demandada interpuso recurso de apelación contra la medida cautelar dictada en fecha 10/06/2024.

En la misma fecha, solicitó se aclare el punto III. de la parte dispositiva de dicha resolución, en tanto esos fondos fueron remitidos en fecha 07/12/2023, conforme constancia que adjunta, respecto de los cuales nunca se rindió cuenta, por lo que requirió se establezca el plazo perentorio en el que la actora debía cumplir con la rendición de cuentas ordenada.

13. En fecha 13/06/2024 se concedió el recurso de apelación impetrado en relación y con efecto devolutivo, de los agravios se corrió traslado a la contraria y se ordenó formar el correspondiente incidente, que en fecha 19/06/2024 se elevó a la Ecma. Cámara Federal de Apelaciones de San Martín; que aun no se expidió sobre el asunto.

A su vez, no se hizo lugar a la aclaratoria peticionada.

14. En fecha 19/06/2024 la demandada contestó el informe previsto por el Art. 8 de la ley 16.986.

En primer lugar, negó cada uno de los hechos que describió en su libelo. Seguidamente, expuso la falta de acreditación de la representación invocada. En lo sustancial, refirió que no se había acompañado la resolución de Asamblea Universitaria que la actora dijo acompañar, y que acreditaría la representación invocada y respecto de la cual, tampoco indicó ningún dato que la identifique.

Entendió que resultaba procedente la defensa de falta de personería que opone, y llamativo a la vez que este juzgado no advirtiera tan importante



carencia y otorgara una medida precautelar, una medida cautelar y una ampliación de cautelar.

Indicó que la persona que se presenta en autos, arrogándose representar a la Universidad, no posee tal representación, por lo cual la demanda no tiene validez. Exteriorizó que mediante la Resolución Nro. 45/2024 del Ministerio de Capital Humano se dejó sin efecto la anterior Resolución Nro. 25743/23 del entonces Ministerio de Educación, a través de la cual se había designado rectora organizadora a la señora Elizabeth Diana Wanger, con lo cual dicho nombramiento perdió validez.

Refirió que además de dicha falta, la universidad no tiene una resolución que la autorice y apruebe su puesta en marcha, y tampoco dictamen de la CONEAU sobre su proyecto institucional, en los términos del Art. 49 de la ley 24.521 y el Art. 23 del Decreto Nro. 173/1996. Describió que en ese estado de cosas la actora no podía efectuar elecciones de una rectora y si lo hizo, tal acto eleccionario carecía de valor.

Aseguró que como consecuencia de las irregularidades que enuncia, la cartera ministerial continua trabajando de acuerdo a los parámetros dispuestos en la Resolución Nro. 45/2024 del 26/02/2024.

Alegó la inadmisibilidad manifiesta de la vía intentada por no reunir los requisitos constitucionales y legales de admisibilidad estatuidos en el Art. 43 de la Constitución Nacional y Art. 2 de la ley Nro. 16.986. Opinó que la determinación de cualquier eventual afectación de un derecho de la actora tiene una vía específica de cuestionamiento en sede judicial, ya que requiere de un ámbito de debate y prueba que excede el marco de un proceso especial y abreviado como es el amparo, que supone un remedio excepcional y sumarísimo.

Argumentó que la conducta de la actora contradecía los límites de la vía intentada y colocaba al Estado Nacional en la posición de no poder indagar, controvertir y demostrar, con amplitud de prueba y mayor profundidad de debate, las cuestiones involucradas en el caso de autos. Apuntó que ninguna de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

las alegaciones de la parte actora demostraban la afectación de un derecho propio que permitiera solicitar su tutela en una acción de amparo, sobre todo cuando introducía afirmaciones falsas.

Señaló que el condicionamiento que contiene la norma fija una pauta de exclusión por lo cual el amparo nunca será el medio procesal apropiado si existen otros modos procesales que pueden asegurar una efectiva tutela judicial, debiendo la actora demostrar la ineficacia de estos últimos. Concluyó que habilitar la vía del amparo excediendo los límites impuestos por el Art. 43 de la Constitución Nacional constituye un caso de interpretación infiel y desnaturalizada de la letra y finalidad de la norma.

Cuestionó que existiera arbitrariedad y/o ilegitimidad manifiesta de su parte y destacó que la amparista solo se limitó a señalar una hipotética afectación de derechos fundada, inclusive, en afirmaciones falsas. Resaltó que la actora intenta utilizar la vía de excepción sin que existan en la especie actos u omisiones que afecten sus derechos con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta; y siendo que la amparista no acreditó la presencia de tales requisitos opinó que no existe un caso susceptible de ser encauzado a través de una acción de amparo.

Anotó que la acción en trato tampoco cumple con el requisito de la presencia de una lesión sobre los derechos que componen el bloque de constitucionalidad argentino. Entendió que no existe en el caso ningún daño o lesión cierta, actual directa y manifiesta que pueda viabilizar la acción de amparo por lo que la acción intentada resulta improcedente y requirió que así se lo declare.

Manifestó que la amparista deduce una acción de amparo sobre la base de afirmaciones únicamente dogmáticas, que no demuestran vulneración real de la Carta Magna. Esgrimió que las medidas adoptadas por el Estado Nacional evidencian un ejercicio razonable de las facultades del Poder Ejecutivo, cuya oportunidad, mérito y conveniencia no admite revisión judicial.



#38704678#418109378#20240702085935269

Enfatizó que en definitiva la accionante busca a través de su acción es la violación de lo establecido por la Ley de Educación Superior Nro. 24.521, y que en la demanda se ha buscado confundir al juzgado en todo lo atinente a la etapa en que se encuentra el trámite de puesta en marcha de la universidad, ya que intenta mostrar falsamente una normalización que está lejos de poseer.

Arguyó que es falso que la accionante hubiera cumplido con lo establecido en el Art. 49 de la Resolución Nro. 24.521 y que justamente por lo normado en dicha disposición y en el Art. 23 del Decreto Nro. 173/1996 la accionante no está en condiciones de llevar a cabo el reclamo que realiza, ya que la misma no se encuentra normalizada y a la fecha no tiene aprobado su Proyecto Institucional y, consecuentemente, tampoco tiene autorizada su puesta en marcha, paso previo ineludible para su proceso de normalización que le permita actuar como persona jurídica de universidad. Resaltó que la puesta en marcha de una universidad precisa el cumplimiento de diferentes requisitos, entre ellos, la formulación de su proyecto institucional y que el mismo sea sometido al análisis y aprobación de la CONEAU; y que sin éste no puede haber acto administrativo que autorice su puesta en marcha.

Concluyó que el estado incipiente de creación de la Universidad en cuestión significa que la Resolución Ministerial Nro. 45/2024 no hace peligrar en modo alguno sus actividades ya que la actora aun no se encuentra en condiciones de hacerlas por aplicación de las citadas normas.

Describió el procedimiento normativo que hace a la puesta en marcha de la universidad, y apuntó que el dictamen de aprobación del Proyecto Institucional lo emite exclusivamente la CONEAU y luego de ello, si correspondiere, se dicta la Resolución que autoriza la puesta en marcha (Art. 49, ley 24.521).

Formuló que la autonomía y autarquía de las universidades nacionales constituyen uno de los principios reafirmados en la reforma constitucional del año 1994 pero que tal autonomía no implicaba que se deban incumplir todas las





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

leyes que rigen de la Educación Superior y recordó que ningún derecho es absoluto. Enumeró distintas competencias que tiene el Poder Ejecutivo de la Nación en relación con las universidades, y estimó que ello no implicaba vulnerar su autonomía.

Adujo sobre la inexistencia de “caso” o “controversia” que pueda ser analizada en el estrecho marco cognoscitivo de la vía intentada, ya que la demanda era general y abstracta, en función de la ausencia de un daño concreto y específico.

Consideró que la pretensión de la actora avasalla la división de poderes y que pretende que el suscripto se irroge competencias que son propias del Poder Ejecutivo de la Nacional; y que el Ministerio ha actuado dentro de sus atribuciones exclusivas y excluyentes, tal como lo establece el Art. 2 de la ley 24.251 conforme al cual el estado Nacional es el responsable de *“la supervisión y fiscalizaciones de las universidades nacionales.”*

Sostuvo que no corresponde que el Poder Judicial acoja la pretensión de la demanda, debiendo ser rechazada, pues de lo contrario se estaría menoscabando las funciones que corresponden al Poder Ejecutivo sin razón, lo que importaría un avance ilegítimo e inadmisiblesobre otros poderes.

Citó normativa y jurisprudencia para avalar su criterio, ofreció prueba, hizo reserva de la cuestión federal, y solicitó se rechace la acción de amparo, con costas.

15. En fecha 24/06/2024 se tuvo por evacuado el informe circunstanciado, y del planteo de falta de personería introducido, se corrió traslado a la accionante.

A su vez, se corrió vista a la Fiscalía Federal a fin que se expida sobre las inconstitucionalidad planteada por la actora en su escrito de demanda.

16. En fecha 27/06/2024 contestó la vista el señor fiscal quien se expidió a favor de la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución Nro. 2024-45-APN-MCH dictada por el Ministerio de Capital Humano (Ref.



RESOLUCION MCH EX-2024-12735299-APN-SSPU#MCH Revisión de creación e inicio de actividades académicas de nuevas instituciones universitarias nacionales), conforme a los argumentos que seguidamente se exponen.

En primer lugar, señaló que el planteo de inconstitucionalidad sería analizado con carácter restrictivo, tal como se desprende de la doctrina vigente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuyo fallo transcribió.

Precisó que la autonomía implicaba, básicamente, que las universidades cuenten con plena capacidad para determinar sus propios órganos y sus propias normas de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y de gestión que en su consecuencia se desarrollen.

Apuntó que el mayor alcance que posee este derecho se veía cristalizado en la libertad académica para enseñar y aprender. Especificó que lo que define a una universidad es la búsqueda del saber científico y moral, sin imposiciones, límites o directrices de los otros poderes del Estado y/o de las propias autoridades de la alta casa de estudios; y puntualizó que el fundamento de dicho reconocimiento residía en la necesidad de desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, y evitar así toda clase de intervención u obstrucción de parte de este poder del Estado Nacional.

Indicó que a los fines de dar cumplimiento con las pautas fijadas por el constituyente en los incisos 18 y 19 del Art. 75 de la Constitución Nacional, las universidades no estaban exentas de la potestad regulatoria del Poder Legislativo, ni de cierto control por parte del Poder Judicial.

Refirió que el Congreso mediante la Ley de Educación Superior continuó con el espíritu que, en relación con las universidades, el constituyente plasmó en el Art. 75, inc. 19, de nuestra carta magna, en tanto, supuso un examen acotado de los poderes del Estado sobre ella (propio del sistema republicano y del imperio de la ley), evitando la injerencia de los poderes políticos.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

Concluyó que lo expuesto convierte en un obstáculo insalvable para que, en el marco de los principios que sustentan la naturaleza de la institución universitaria, el Poder Ejecutivo Nacional pueda ejercer un control sobre la Universidad de Pilar en los términos que la resolución atacada lo hace, en tanto la naturaleza de esa inspección escapa a sus potestades, contradiciendo así lo dispuesto en el Art. 75, Inc. 19, de la Constitución Nacional.

Seguidamente, detalló que el análisis del litigio se situaba en si la Universidad de Pilar, en el estadio de constitución actual, podía ampararse en el principio de autonomía universitaria establecido en el Art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional, para cuestionar el escrutinio al que aspira el Ministerio de Capital Humano mediante la citada decisión, y la consecuente tacha por parte de esa cartera ministerial de los actos que le dieron sustento al desarrollo de esa alta casa de estudios.

Apuntó que en el caso particular, esos extremos se concretaron en el mes de noviembre de 2023, precisamente, la aprobación de sus estatutos provisorios se resolvió el 29/11/2023 (RESOL-2023-2743-APN-ME) y se publicó en el Boletín Oficial el 4/12/2023. Transcribió que el ex Ministerio de Educación resaltó que *“...del análisis realizado al proyecto de Estatuto Provisorio presentado por la UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR se concluye que su texto se ajusta a las previsiones de la Ley de Educación Superior N° 24.521, no existiendo observaciones que formular al mismo”*.

Destacó que más allá de la discusión planteada en torno a si la Universidad de Pilar se encuentra formalmente en “marcha” en los términos estipulados por Art. 49 de la Ley 24.521, entendía que no habría dudas para reputar que en esta situación específica la Universidad de Pilar, al día del dictado de la resolución RESOL-2024-45-APN-MCH (26 de febrero del año en curso), se encontraba revestida de la potestad de autogobierno que proclama el Art. 75, inc. 19 de la CN. Consideró entonces que provista de esa capacidad, resultaba claro que el Poder Ejecutivo tenía (y tiene) vedado ingresar en el análisis de



actos ya precluidos de la manera en que lo hizo en el caso en estudio, apelando para ello a una fundamentación aparente que, además, aparecería en sustancia excediendo sus facultades, por cuanto de ese modo afectó la autonomía de la Universidad de Pilar.

Exteriorizó que afirmar lo contrario implicaría una indebida y palmaria obstrucción en el desarrollo de la citada universidad, cuya pertinencia fue valorada por el Poder Legislativo al momento de la sanción de la Ley 27.728 (creación de la Universidad Nacional de Pilar) por parte del Poder Ejecutivo, extremo que justamente se quiso evitar con el reconocimiento constitucional de la autonomía y autarquía a las universidades y con los dispositivos de revisión establecidos por la Ley de Educación Superior (Arts. 32 y 34).

Dijo que más allá de los argumentos que se desprenden de los considerandos de la resolución cuestionada, los efectos de este acto se revelaban, en particular, mediante el dictado de dos artículos el Art. 1 y 2 que transcribió.

Argumentó que al examinar los escuetos fundamentos descriptos en la RESOL-2024-45-APN-MCH, anexo a los argumentos presentados por el ente ministerial en este proceso, se podía inferir que sus finalidades colisionaban directamente con el carácter autónomo de la universidad.

Compartió los argumentos esgrimidos por el suscripto en la resolución de fecha 16/06/2024, en cuanto a que el “proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas” expuesto en el Art. 1 de la Resolución 45/2024 del Ministerio de Capital Humano, postergaría el inicio de las actividades académicas en la Universidad Nacional de Pilar, lo cual, conllevaría a frustrar los objetivos y fines que la institución cumple en el desarrollo de la sociedad, cuyo nivel máximo se encuentra en el ejercicio de la libertad académica, en el proceso de enseñar y aprender, principios a los cuales la autonomía universitaria está fuertemente ligada conforme la doctrina del Máximo Tribunal expuesta en numerosos precedentes.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

Destacó que la resolución ministerial en cuestión avanza también sobre facultades que son propias de los otros poderes del Estado. Ello, en tanto en los hechos paraliza el desarrollo de una universidad en el estado de constitución en que se encuentra, y que fue creada por el Poder Legislativo en el marco de las atribuciones que de forma exclusiva le otorgó el constituyente (art. 75, inc. 19 CN, art. 48 Ley 24.521); y elude los procedimientos de revisión que la ley coloca en cabeza del Poder Judicial.

Finalmente, entendió pertinente mencionar que el Estado argentino ha asumido frente a la comunidad internacional una serie de obligaciones en materia de educación, cuyo incumplimiento conlleva responsabilidad y que así lo destacó nuestro Máximo Tribunal al decir que el Estado no puede desatenderse de la educación pues el constituyente le confió con carácter propio una materia que constituye, a no dudarlo, uno de los objetivos primordiales de la Nación y transcribió las palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: *“[l]a educación es la base del desarrollo personal del ser humano, por ello el Estado tiene el deber indelegable de garantizar el derecho a la educación y estructurar un sistema educativo permanente. Por mandato constitucional el Congreso está obligado a definir el modelo institucional de la universidad estatal, de manera que asegure la vigencia de determinados principios y garantías que también se hallan insertos en la Constitución Nacional y en los tratados que ostentan jerarquía constitucional, tales como la igualdad de oportunidades y posibilidades, la no discriminación, el derecho de enseñar y aprender.”*

En virtud de lo que expuso, solicitó que una vez resuelta la acreditación en el expediente de la personería de la accionante, el tribunal se expida de conformidad con los argumentos que expuso.



17. En fecha 28/06/2024 la actora contestó el traslado, y acompañó copia digitalizada de la Resolución Nro. 2/2024 de la Asamblea Universitaria, emitida en fecha 18/01/2024 a través de la cual fue designada Rectora de la Universidad Nacional de Pilar.

Asimismo, conforme a los argumentos expuestos, solicitó se rechace el planteo de falta de personería intentado por la accionada, con costas.

18. En fecha 01/07/2024 se dispuso agregar el dictamen fiscal y la documental acompañada por la actora y se tuvo por evacuado el traslado conferido.

Asimismo, se difirió el tratamiento del planteo de la falta de personería introducido en el punto III. a) y b) del conteste del informe del Art. 8 de la ley 16.986 para el momento de dictarse sentencia definitiva.

A su vez, se resolvió que devenía inconducente y superflua la producción de prueba informativa ofrecida por ambas partes; y, en consecuencia, se dispuso pasar los autos a despacho para dictar sentencia definitiva.

CONSIDERANDO:

I. En primer lugar, corresponde tratar el planteo del demandado esbozado en el punto III. del conteste del informe previsto por el Art. 8 de la ley 16.986 (v. escrito del 19/06/2024), en cuanto a la falta de personería de la señora Wanger por no haber acompañado con el escrito de demanda la resolución de la Asamblea Universitaria que acreditaría la representación invocada como rectora de la Universidad Nacional de Pilar y tampoco indicó número, fecha ni ningún otro dato identificatorio que permita su identificación.

La accionante, al evacuar el traslado conferido en su presentación del 28/06/2024, acompañó la Resolución de la Asamblea Universitaria N° 002/2024 del 18/01/2024 que aprueba la elección de la señora Wanger como rectora de la Universidad Nacional de Pilar. Allí se indica que según el inciso c) del art. 12 del Estatuto Provisorio de la Universidad Nacional de Pilar es atribución de la Asamblea Universitaria designar al rector/a mediante votación nominal y pública





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

de sus miembros. Además, por Resolución Rectoral N° 18 la rectora organizadora aprueba el régimen electoral de la citada casa de Altos Estudios y por Resolución Rectoral N° 25, la rectora convoca a elecciones de representantes de los claustros docentes y de personal auxiliar no docente técnico, administrativo y de servicio para la cobertura de los cargos electivos del Consejo Superior y de las Facultades.

Asimismo, adjuntó el Acta de Asamblea Universitaria celebrada el 18/01/2024, a las 17:04 horas, con la presencia de 31 asambleístas, 16 son titulares y 15 son suplentes, convocada mediante Resolución Rectoral del día 19/12/2023 para ese día, en la sede del rectorado sito en Av. Honorio Pueyrredón 1837 de la localidad de Villa Rosa, partido de Pilar. Luego de las palabras de algunos asambleístas, se procedió a votar a mano alzada y de manera nominal, siendo electa la Sra. Elizabeth Diana Wanger por 15 votos afirmativos, 0 negativos y 0 abstenciones, firmando al pie los asambleístas titulares.

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

Ello así, conforme surge de los instrumentos acompañados, resulta acreditada la personería de la señora Wanger en su carácter de rectora electa de la Universidad Nacional de Pilar, culminando de ese modo el proceso de normalización e iniciando el pleno ejercicio de la autonomía de la citada casa de Altos Estudios, conforme lo establece el Art. 48 de la Ley de Educación Superior N° 24.521.

Debe agregarse que si bien la accionante omitió acompañarlos con el escrito de inicio, no le asiste razón a la demandada al manifestar que la amparista no indicó número, fecha ni ningún otro dato identificatorio que



permitiera su identificación, en cuanto en su demanda la actora señaló que la Asamblea Universitaria fue realizada el 18/01/2024, con la participación de los miembros electos del Consejo Superior y el Consejo Directivo de la Facultad.

Por todo lo expuesto, corresponde rechazar el planteo de falta de personería efectuado por la accionada, lo que así dispondré.

II. En el ámbito propio de este proceso, el progreso de la vía excepcional elegida procede contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución Nacional, un tratado o una ley (Art. 43 de la Constitución Nacional y Arts. 1 y 2 de la ley 16986). En definitiva, la admisibilidad de la acción de amparo está dada por la existencia de una lesión o restricción que pueda ser adjetivada como ilegítima (arbitraria o ilegal) y que se presente en forma manifiesta (Art. 43 de la Constitución Nacional).

Cabe destacar el contenido específico de los tratados internacionales incorporados con jerarquía constitucional en la reforma del año 1994 (Art. 75, Inciso 22, de la Constitución Nacional), en tanto y en cuanto evocan la necesidad de conceder a todas las personas que lo reclamen un procedimiento judicial rápido, breve y efectivo que ampare o resguarde los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente frente a todo acto que pueda violarlos (Art. 25 del Pacto de San José de Costa Rica; Art. 28 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y Art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

Asimismo, sostiene nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación que frente a la ocurrencia de actos que afecten derechos fundamentales corresponde que los jueces restablezcan inmediatamente el derecho restringido por la vía pronta del amparo, sin remitir el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios (CSJN., Fallos 252:64 y 262:475, entre otros). En este sentido, el





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

Máximo Tribunal sostuvo *"siempre que aparezca de manera clara y manifiesta la ilegitimidad de una restricción cualquiera a alguno de los derechos esenciales de las personas, así como el daño grave e irreparable que causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos administrativos o judiciales, corresponderá que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la vía rápida del amparo"*. (CSJN., "Arenzon", Fallos 306:400).

Cabe destacar la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el sentido de que el amparo constituye un proceso excepcional sólo utilizable en las más delicadas y extremas situaciones en 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 las que alude 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 (CSJN, Fallos 301:1060; 306:1253 y 307:747).

Así, la ilegalidad invocada debe manifestarse en forma notoria, siendo insuficiente alegar una conducta estatal cuestionable, sosteniendo que se afecta o restringe algún derecho constitucional, resultando necesario, además, que el acto se encuentre desprovisto de todo sustento normativo que le permita tener efectos válidos.

Conforme lo dispone el Art. 1 de nuestra ley fundamental, la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, lo que implica, de acuerdo al principio de división de poderes, que el órgano encargado de velar por el debido acatamiento de la Carta Magna es el Poder



Judicial. En este sentido, es inherente a la función jurisdiccional el establecer la necesaria adecuación de las leyes para evitar toda violación a los derechos y garantías que ella protege.

El deber judicial de controlar la supremacía de la Constitución Nacional tiene por objeto desplazar las normas jurídicas que la vulneran, a cuyo efecto existe la posibilidad de declararlas inconstitucionales (Art. 116 de la Constitución Nacional).

De este modo, dada la celeridad que es propia de este tipo de proceso, la arbitrariedad o ilegalidad alegada debe presentarse, tal como se sostuvo en párrafos previos, sin necesidad de mayor debate y prueba. Esto es, el juez debe advertir, sin asomo de duda, que se encuentra frente a una situación palmariamente ilegal o resultante de una irrazonable voluntad del sujeto demandado, en razón de que el amparo es un proceso sumamente simplificado en sus dimensiones temporales y formales, pues la finalidad fundamental de la pretensión que constituye su objeto, consiste en reparar, con la mayor premura, la lesión de un derecho reconocido en la Constitución Nacional, un Instrumento Internacional o una Ley (Conf. Palacio, Lino Enrique, “Derecho Procesal Civil”, t. VII, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2005, p. 137).

De su lado, no puede soslayarse que nuestro Más Alto Tribunal también sostuvo que si bien esta acción no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversia, su exclusión no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que la acción de amparo tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (CSJN, Fallos 329:4741). Ello, atendiendo que la vía del amparo resulta idónea para prevenir o impedir lesiones de derechos con base institucional (CSJN, Fallos 317:1224).

III. La demanda se asentó en la inconstitucionalidad de la resolución ministerial Nro. 2024-45-APN-MCH (Ref. RESOLUCION MCH EX-2024-12735299-APN-SSPU#MCH “Revisión de creación e inicio de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

actividades académicas de nuevas instituciones universitarias nacionales”) dictada en fecha 26/02/2024 por el Ministerio de Capital Humano: fundamentalmente en el Art. 1 de dicha resolución que estableció “*el proceso de revisión de la creación e inicio de actividades académicas de las nuevas instituciones universitarias 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*”; y en el Art. 2 que dejó “*sin efecto las resoluciones ministeriales Nros. 2534/23, 2574/23, 2575/23, 2576/23 y 2685/23, todas del ex MINISTERIO DE EDUCACIÓN.*”

En consecuencia, sobre la base de las consideraciones realizadas en el punto anterior, y teniendo presente que la demanda que motivó la formación de este expediente pretende la declaración de inconstitucionalidad de una resolución ministerial, en el entendimiento que con su dictado el Estado Nacional ha vulnerado los principios de autonomía y autarquía universitarias, no puede más que concluirse que la vía elegida resulta procedente, en tanto se encuentran reunidos los extremos requeridos por la ley 16.986.

Corresponde definir que el tratamiento del presente expediente se ciñe exclusivamente en lo que concierne a la ley Nro. 27.728 que creó la Universidad Nacional de Pilar, y a la resolución Nro. 2574/2023, dictada en fecha 10/11/2023 por el Ministerio de Educación de la Nación, mediante la cual se designó Rectora Organizadora de dicha universidad a la señora Elizabeth Diana Wagner, calidad que a la fecha ya no se encontraría vigente, conforme señala la actora, por haber sido designada Rectora de dicha Casa de Altos Estudios, mediante Resolución de la Primer Asamblea Universitaria celebrada el 18/01/2024.

IV. Como paso previo al análisis de la cuestión planteada, estimo necesario recordar que con la reforma constitucional del año 1994 se incorporaron dentro de las atribuciones del Congreso Nacional, la de proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general



y universitaria (artículo 75, inciso 18), así como la de sancionar leyes de organización y de base de la educación, que consoliden la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (artículo 75, inciso 19).

Ahora bien, la propia letra de la resolución ministerial atacada funda 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 resuelve: *“Establecer el proceso de **revisión de la creación e inicio de actividades académicas** de las nuevas instituciones universitarias nacionales...”* (Art. 1; el resaltado corresponde al suscripto).

Al respecto, cabe señalar que justamente la “Ley de Educación Superior” citada en dicha resolución (ley Nro. 24.521) en su artículo 48 establece: *“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.”* Así, las universidades nacionales sólo pueden ser creadas por ley y su cese debe ser dispuesto también por ley, previo informe del Consejo Interuniversitario Nacional.

En este sentido, y tal como lo señala el señor Fiscal Federal en su dictamen, la resolución ministerial refutada en autos trasuntaría a priori la injerencia del Poder Ejecutivo en el ejercicio de facultades que se encuentran





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

reservadas a otros poderes del Estado. En este caso en particular, al Poder Legislativo pues la Universidad Nacional de Pilar fue creada por la ley nacional Nro. 27.728.

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

Por ello, más allá que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) aún no se ha expedido sobre la Universidad Nacional de Pilar, en los términos de la ley 24.521 (Art. 44 y siguientes), ello no faculta al Poder Ejecutivo a revisar la creación de dicha Universidad, creada por una ley nacional que ha cumplido con todas las etapas de elaboración de una ley en democracia (presentación de un proyecto, tratamiento en comisiones, debate parlamentario en ambas cámaras; y la aprobación y promulgación de la ley que completa el proceso legislativo).

En efecto, la producción de leyes en sentido formal es la actividad principal del Congreso, a tal punto que una nota característica de dichos actos es que, precisamente, emanan del órgano legislativo. Así entonces debe respetarse el procedimiento fijado en el texto constitucional: una vez aprobada y sancionada la ley nacional, de ningún modo procede su revisión por un acto o disposición ministerial.

En nuestro país, el Art. 31 de la Constitución Nacional determina el orden jerárquico de los distintos componentes del sistema al establecer, en lo pertinente, que: *“esta Constitución, las leyes de la Nación que en su*



consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación.”

Además, tal como se adelantó en párrafos previos, la reforma constitucional de 1994 introdujo en nuestro ordenamiento jurídico, en particular en el inciso 19 del artículo 75, la denominada autonomía de amplio espectro que encomienda al Congreso Nacional sancionar leyes de organización y de base de la educación que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (tercer párrafo).

Cabe hacer mención, respecto al alcance de la autonomía universitaria, que el Máximo Tribunal ha manifestado que el constituyente adoptó un concepto ampliamente difundido en la doctrina y jurisprudencia, en el sentido de que *“la autonomía universitaria implica libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, así como la facultad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades.”* De esta manera, *“la Universidad se encuentra protegida, dado su carácter de entidad de cultura y enseñanza, por un doble orden de libertades. En primer lugar, por una libertad académica referente a la organización y el gobierno de los claustros que represente una independencia tal que le permita alcanzar los objetivos para las que fueron creadas. Segundo, por una libertad doctrinal o de cátedra, que posibilite a los docentes poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible, para transmitir versiones propias de la ciencia, no reproductivas de versiones establecidas.”* (CSJN, Fallo 322 :919, Considerando 13).

De allí también, tal como se sostuvo en párrafos previos, la validez que representa la Primer Asamblea Universitaria celebrada el 18/01/2024, la cual la demandada tachó de defectuosa. El Art. 49 de la ley 24.521 (“Ley de Educación Superior”) establece: *“Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designara un rector-organizador, con las atribuciones*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

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

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

Como se adelantó en el punto anterior, la señora Elizabeth Diana Wanger ha sido designada en carácter de Rectora, por Resolución de la primera Asamblea Universitaria celebrada en fecha 18/01/2024, luego de la puesta en marcha de los órganos colegiados del gobierno de la Universidad, en pleno ejercicio de su autonomía universitaria. A su vez, han sido elevados a consideración del Ministerio de Educación los currículum de los docentes que formarán parte del equipo directivo para el inicio de las actividades académicas de la Universidad (v. Exp 2023-139754952-APN-DGDYD#JGM- Solicitud de aprobación del proyecto institucional y autorización para la puesta en marcha de la Universidad Nacional de Pilar - v. documental acompañada tanto por la parte actora como por la demandada).

En efecto, el concepto de autonomía “...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o



locales y se rija por ellas, elija 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). Así, se garantiza la cualidad que el poder constituyente ha establecido como esencial para las universidades nacionales, que es la autonomía. No se trata, pues, de un atributo de base legal sino constitucional.

Es pacífica la jurisprudencia que tiene dicho que el principio de autonomía universitaria consagrado en la Constitución Nacional consiste en que cada universidad nacional establezca su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a su personal docente y no docente, y fije el sistema de nombramientos y disciplina interna, sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político; es decir, del legislativo y del ejecutivo. De esta manera, la autonomía universitaria fue definida como el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas, mediante la docencia y la extensión (CSJN, Fallos 319:3148 entre muchos otros).

Por su parte, también estableció que la autarquía es complementaria de la autonomía, y que por ella debe entenderse como la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar, por sí mismas, su patrimonio; es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asigna a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto, como así también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer de los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones (CSJN, Fallos 322:842, Considerandos 11 y 12).

Así las cosas, en sintonía con los fallos citados y argumentos expuestos por el señor Fiscal Federal, el Alto Tribunal ha señalado que las universidades deben disponer de las potestades necesarias para llevar a cabo su gestión,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

respetando su contenido esencial, constituido básicamente por todos los elementos necesarios que hacen al aseguramiento de la libertad académica y la libertad de cátedra; destacando, no obstante, que la facultad de dictar sus normas de funcionamiento interno no puede en modo alguno convertirse en un obstáculo al ejercicio de las potestades que la Constitución Nacional confiere al Congreso para adoptar medidas que garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Ley Fundamental y los tratados internacionales (CSJN, Fallos 312:435).

Esto es así, pues por amplia que sea la autonomía consagrada por la reforma constitucional, ésta no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que la autonomía universitaria es, por sí misma, un poder en sentido institucional. Por lo tanto, con toda la independencia que se quiera conceder a las universidades, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso (CSJN, Fallos 322:842).

En consecuencia, tal como lo destacó el Ministerio Público Fiscal, el Tribunal Superior ha resaltado que el objetivo de la autonomía es desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, pero no de la potestad regulatoria del Legislativo, en la medida que élla se enmarque en las pautas fijadas en la Constitución Nacional (CSJN, Fallos 326:135).

En relación con esto último, estimo de interés recordar que al expedirse en el *leading case* “MONGES, ANALÍA N. C/UBA – RESOL 2314/95”, de fecha 26/12/96, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resaltó que la Universidad, como institución, ha nacido y se ha desarrollado sobre el fundamento de una capacitación del más alto grado; trascendente por naturaleza a las limitaciones locales, en tanto la capacidad conferida puede ejercerse, en principio, en todo lugar (CSJN, Fallos 319:3148, voto de la Mayoría, Considerando 13).

A su vez, detalló que la reforma constitucional del año 1994, a la par de incorporar a nuestra Ley Fundamental el principio de autonomía universitaria,



también le otorgó jerarquía constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las condiciones de su vigencia, cuyo artículo 13, inciso 2, punto “c”, dispone que la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean necesarios.

En consecuencia, el Alto Tribunal advirtió que la autonomía y autarquía universitarias tienen el mismo rango o jerarquía constitucional que *el acceso a la enseñanza superior, para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno* (CSJN, Fallos 319:3148, voto de la Mayoría, Considerando 17).

Tal como se sostuvo en el fallo citado, las universidades argentinas no son meras estructuras pedagógicas, sino la base del entramado democrático de la Nación. Así, si bien en ellas la vocación y las capacidades se orientan al logro de determinadas especialidades, armonizando la investigación con los avances científicos, también han favorecido, en todo tiempo, a la formación y definición de la dirigencia estatal, en correspondencia con las necesidades y los cambios operados en la sociedad en su conjunto. Por ello, se ha entendido que las universidades tienen por destino ser la conciencia intelectual de la sociedad. De ahí la necesidad de garantizar su absoluta autonomía, no sólo porque así lo dispone la Constitución Nacional, sino también en razón de los profundos cambios históricos que caracterizan nuestro tiempo y que imponen, como una condición esencial, que las propias universidades autoregulen sus fines, su organización, así como el ingreso y egreso de sus educandos, y desplieguen su existencia, consagradas a la enseñanza, a la investigación, a la transmisión de la verdad, abiertas a todos los avances científicos, tecnológicos y culturales. Su autonomía, es decir su entero dominio, es condición esencial para su funcionamiento y la realización de sus fines, para que la Nación cuente con universidades dignas de ese nombre, al servicio del desarrollo, en justicia y libertad, de la república democrática (CSJN, Fallos 319:3148, disidencia del Dr. Fayt, Considerando 15 y 16).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CAMPANA

Por ello, en mérito de todo lo expuesto, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Fiscal Federal,

RESUELVO: :

I. RECHAZAR el planteo de falta de personería de la señora Elizabeth Diana Wanger en su carácter de rectora de la Universidad Nacional de Pilar efectuado por la accionada.

II. HACER LUGAR la acción de amparo deducida por la señora Elizabeth Diana Wanger, DNI. Nro. 18.287.351, en su carácter de Rectora de la Universidad Nacional de Pilar, y **DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD** de la Resolución Nro. 2024-45-APN-MCH (Ref. RESOLUCION MCH EX-2024-12735299-APN-SSPU#MCH Revisión de creación e inicio de actividades académicas de nuevas instituciones universitarias nacionales) dictada en fecha 26/02/2024 por el Ministerio de Capital Humano, en relación particular a la Universidad Nacional de Pilar, creada por la ley Nro. 27.728.

III. Imponer costas a la vencida.

IV. Previo a regular los honorarios, los letrados deberán denunciar, en el plazo de cinco días, la situación fiscal que revisten en la actualidad (Ley 25.865, Resolución General 689/99, Resolución General AFIP 1105/2001 y ley 6716 de la Provincia de Buenos Aires, en los términos de la ley 23.987), si se encuentran comprendidos dentro de lo prescripto por el Art. 2 de la ley 21.839, acompañando si correspondiere por su condición como contribuyente, la constancia de inscripción de ingresos brutos, y otros datos que no hayan sido acreditados hasta el momento, tales como el pago de jus previsional y el número de legajo previsional, bajo apercibimiento de archivar las actuaciones sin regular los emolumentos.

V. Regístrese y notifíquese a las partes por cédula a confeccionarse por Secretaría.

VI. Oportunamente archívese.



mf



#38704678#418109378#20240702085935269