



Ref. Expte. N°	00-08618/2016
Causante	Vilte Mirta Matilde (ab.)
Asunto	E/ dictamen de la comisión ad-hoc de reforma estatutaria
DICTAMEN N°	676/2016

AL CONSEJO SUPERIOR

I - Introducción

Viene para su examen de legalidad a esta Secretaría Legal y Técnica, por remisión de la Secretaria de Relatoría Técnica del Consejo Superior, el dictamen emitido por la mayoría de los miembros de la comisión ad-hoc de dicho órgano encargada del tratamiento del proyecto de reforma integral del Estatuto de esta Universidad.

Que, en el marco de las atribuciones conferidas por la Ordenanza C.S. N° 436/2011, corresponde a este área asesorar en la materia que nos ocupa, emitiendo opinión de tipo jurídica, interpretando la normativa legal aplicable, con sustento en normas, doctrina, jurisprudencia, hechos y criterios utilizados, participando en la elaboración de proyectos, decretos, resoluciones, disposiciones, memorándums, oficios, cédulas, y toda otra actividad complementaria y que resulte necesaria para el cumplimiento de tales funciones.

El estatuto actual de la Universidad Nacional de La Rioja establece que como institución pública, autónoma y autárquica, dicta y modifica su Estatuto (artículo 1º, 2º parr., inc. "a"), correspondiendo dicha atribución a la Asamblea Universitaria, como máximo organismo institucional, dotado de plena y exclusiva jurisdicción y competencia (artículos 14 y 20, inc. "b").

Artículo 20º, inc. "b": "...Dictar y/o modificar el Estatuto de la Universidad, según la legalidad prevista en el mismo. Toda modificación del Estatuto requiere para su aprobación del voto de los dos tercios (2/3) de los presentes, cantidad que no puede ser inferior a la mitad (1/2) de, total de los integrantes de la Asamblea.



II.3. Aspecto formal

A tales fines, cabe advertir que el Art. 28º, inc. 27) del Estatuto vigente determina que el Consejo Superior posee la atribución de proponer a la Asamblea Universitaria las modificaciones al Estatuto vigente.

A su vez, concordante con ello y como se dijo mas arriba, el Art. 20º, inc. "b" determina que corresponde a la Asamblea Universitaria dictar y/o modificar el Estatuto de la Universidad.

En este sentido, esta área entiende que el dictamen de comisión traído - que trasunta un proyecto de reforma estatutaria para ser elevado a la Asamblea Universitaria - se apega fielmente desde el aspecto exclusivamente jurídico-procedimental a las previsiones establecidas por el Estatuto y la Ordenanza N° 041/15 (reglamento interno del Consejo Superior), toda vez que el proyecto de norma estatutaria fue objeto de tratamiento en el seno de una comisión ad-hoc creada en los términos del art. 17º de dicha norma, en atención a que resulta evidente que la temática tratada es una cuestión coyuntural y de gran importancia y gravitación institucional.

Ello encuentra andamiaje legal tal como se dijo en dicho articulo, el que en su segundo párrafo, establece: "*Para cuestiones coyunturales, el Consejo Superior creará comisiones "Ah-hoc", las que funcionarán hasta agotar el cometido encomendado*".

Por tanto, resaltando al respecto que el mismo cuenta con la intervención y dictamen de esa comisión, y que además la misma se ha expedido en los términos del art. 21º, inc. "b" del reglamento interno, no se formulan objeciones al respecto; debiendo en consecuencia el cuerpo en pleno de ese Consejo Superior observar el procedimiento reglado, también por aquella ordenanza, y como corolario emitir el acto administrativo pertinente en los términos y alcance arriba indicados, sin perjuicio de su mas alto criterio de fondo, toda vez que seguido estos pasos, dicho acto administrativo se adecuará a lo dispuesto por la Ley Nacional N° 19.549 y sus normas reglamentarias, que a los fines de su mejor comprensión a continuación se transcriben.

ARTICULO 7. *Son requisitos esenciales del acto administrativo*

los siguientes:

Competencia.

a) ser dictado por autoridad competente.

Causa.

b) deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable.



universitaria. Si el Ministerio no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados. Los estatutos deben prever explícitamente: su sede principal, los objetivos de la institución, su estructura organizativa, la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económico-financiera”.-

Dicho lo cual, cabe aclarar que este cometido se debe abordar desde dos puntos de vistas, uno a la luz de la autonomía y otro desde la autarquía universitaria contemplados en la norma nacional referida.

A partir de la reforma constitucional de 1994, la gran mayoría de la doctrina nacional el derecho publico provincial, se pronuncio a favor de una noción amplia y funcional de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Para Pedro Frías la autonomía “es la potestad de regirse por sí mismas”; Humberto Quiroga Lavié expresa que “resulta clarísimo que las universidades nacionales son autónomas y, desde el punto de vista económico-financiero autárquicas, y no entes descentralizados en los términos de la ley nacional de procedimientos administrativos”. (“Dimensión Constitucional de la Ley de Educación Superior y el Decreto 499/95”, ED, 165-746; Frías Pedro: “Dictamen sobre la aplicación del Decreto N° 2034/94 y la Resolución M.E. y O.S.P. N° 1445/94 presentado al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)”); Quiroga Lavié Humberto: “Dictamen sobre la aplicación del Decreto N° 2034/94 y la Resolución M.E. y O.S.P. N° 1445/94 presentado al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)).

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, nuestro máximo Tribunal 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 ella se enmarque en las pautas fijadas en la Constitución Nacional (CSJN, Fallos 326:135).



manifestar una aspiración o ideal de independencia, plasmado además en la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que, en el cumplimiento de las delicadas tareas a su cargo, y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional al que debe pleno acatamiento." (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 27/5/99 en autos "UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA C/ ESTADO NACIONAL).-

"... El concepto de autonomía ofrece a las universidades nacionales la garantía institucional de no injerencia en sus asuntos por parte del Poder Ejecutivo Nacional ..." (Juzgado Federal Civil y Comercial N° 2, Mar del Plata, diciembre 4-31-997 en autos "UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA C/ ESTADO NACIONAL).-

Así, con respecto a la autonomía, la cuestión es mas problemática que respecto de la autarquía, debido a las vicisitudes históricas de la legislación. A estos factores históricos se suma hoy el múltiple empleo del término "autonomía" en el texto de la Constitución reformada, aplicado por ella a seis instituciones de muy diversa índole, a saber:

- Universidades Nacionales: "autonomía y autarquía universitaria" (art.75, inc.19).
- Auditoría General de la Nación: "autonomía funcional" (art.85).
- Defensor del Pueblo: "autonomía funcional" (art.86).
- Ministerio Público: "autonomía funcional y autarquía financiera" (art.120).
- Municipalidades de provincia: "autonomía municipal" (art.123).
- Ciudad de Buenos Aires: "gobierno autónomo" (art.129).

No se trata de un tema menor, según se ha podido apreciar en los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.-

Decir que ambos conceptos son distintos significa que la autarquía no está subsumida en la autonomía, como pretendió parte de la doctrina. Y decir que son compatibles significa que no se oponen, como lo pretendió otra parte de la doctrina, sino complementarios. Si así no fuera, hubiera bastado con mencionar sólo uno de los dos conceptos, cosa que fue desechada expresamente en el seno de la Convención. Por tanto, las universidades nacionales siguen siendo entes autárquicos - como siempre lo sostuvo la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria-, pero además son autónomas. O, si se prefiere, son autónomas sin dejar de ser autárquicas. La interpretación lógica de este doble carácter consagrado por la Constitución es que son autárquicas en algunos aspectos y autónomas en otros.-



2 - El artículo 56° del anexo establece que, entre otros, integran la estructura organizativa de la Universidad Nacional de la Rioja el “Hospital de Pequeños y Grandes Animales”. A su vez, los artículos 126/130 determinan que tales hospitales escuela integran la estructura organizativa de la universidad, como así también diseñan el formato de los órganos de gestión y administración de los hospitales escuela que forman parte de la estructura universitaria. Al respecto se advierte que, en virtud de que la creación formal de dicho “Hospital de Pequeños y Grandes Animales” viene dada en este texto estatutario, se aconseja su inclusión en el artículo 126°, y que al tratarse por su naturaleza de una unidad académica, su denominación debiera reflejarlo adicionando a la misma la calificación de “escuela”; como asimismo, se deberá añadir un nuevo artículo a continuación del 130° a los fines de perfilar los órganos de gestión y administración del mismo, cuya reglamentación de sus atribuciones y funciones quedarán lógicamente reservadas al Consejo Superior.

3 - El artículo 66°, inc. 2° del anexo en cuestión, que regula en el marco de las atribuciones conferidas a la Asamblea Universitaria, específicamente el dictado o modificación del Estatuto universitario, prevé a su vez la posibilidad de la enmienda como procedimiento acotado de reforma estatutaria, y que si bien en el derecho constitucional provincial argentino resulta una institución vigente, la misma se caracteriza por que el órgano competente a tal fin se enmarca en el poder constituido y no constituyente, o sea, por las legislaturas y no por las convenciones constituyentes; en este caso la enmienda no pasa de ser una reforma parcial efectuada por el mismo órgano - Asamblea Universitaria - que dicta, reforma o enmienda el Estatuto, razón por la que en la práctica carece de sentido legislarlo como un supuesto distinto y diferenciado de la reforma, puesto que ya se encuentra contenido en la modificación del Estatuto.

4 - El artículo 74°, inc. 12° del anexo determina como una de las atribuciones del Consejo Superior, instituir y otorgar títulos y grados académicos (...), en tanto que el artículo 97°, inc. 2° establece como competencia de los Decanos de Departamento, otorgar los títulos y expedir los diplomas y los certificados analíticos definitivos correspondientes a los egresados de la carrera dependientes del departamento académico y unidades académicas de su jurisdicción, de conformidad a las normas estatutarias. Ambas disposiciones redactadas con un claro vicio de ambigüedad, en apariencia legislan la misma materia atribuyéndola a distintos órganos, razón por la



que en su consecuencia se dicten, y de acuerdo a los dispuesto por el artículo 51° de la Ley N° 24.521 o la que en el futuro la reemplace”.

2 - Respecto al aspecto económico-financiero de las universidades nacionales, la mayoría de los antecedentes legislativos lo regulaba de forma explícita (decreto-ley 6.403/55, art.1°; y leyes 14.297, art.6°; 17.245, art.5°; 20.654, art.3°; y 22.207, art.5°). Otras, implícitamente, al otorgarles atribuciones propias de la autarquía (leyes 13.031, 23.151 y 23.569; y decreto-ley 7.361/57). Por su parte, la ley 24.521 establece al respecto: “Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración financiera y sistemas de control del sector público nacional” (art.59).

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha dicho: “Por su parte, también estableció que la autarquía es complementaria de la autonomía, y que por ella debe entenderse –aún cuando tal expresión no fue claramente definida por el constituyente– 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).

La autarquía en, en permanente retroalimentación con la autonomía, debe ser entendida como la plena capacidad que tienen las universidades nacionales, para administrar y disponer de los recursos que se le asignan, a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto; como así también, la plena capacidad para obtener, administrar y disponer los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones. (“El Derecho a la Educación en la Reforma Constitucional”, Andrés Gil Domínguez en coautoría con Darío Richarte, ED, 163-746).

La autarquía implica para Humberto Quiroga Lavié, que los fondos propios de las universidades nacionales, no obtenidos por asignación del Estado, no pueden ser controlados por la Auditoría General de la Nación, ni por otro



dictamen de mayoría emitido por la comisión ad-hoc cuyo control de legalidad se trae a esta oficina, para su posterior elevación a la Asamblea Universitaria a los efectos y en los términos estatuidos por los artículo 20°, inc. "b" y 28°, inc. 27° del Estatuto vigente.

SECRETARIA LEGAL Y TECNICA: La Rioja, **18** de octubre de 2016.-

Ab. GABRIEL A. GARCIA CRUZ
SECRETARIO
LEGAL Y TECNICO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA RIOJA



- Que, sesionando el cuerpo en su primera sesión extraordinaria del año en curso, el Consejo Superior con cuarenta y nueve (49) votos positivos aprueban sesionar en comisión, para realizar las modificaciones sugeridas por el Dictamen del área Legal y Técnica, las que obran en fs. 103 vta a 106

- Que, en virtud de lo expuesto supra se constituye en comisión a los fines de determinar el tratamiento y emitir opinión al respecto.

- Que es traído a este cuerpo constituido en comisión el Expte N° 00-08418/2016 caratulado: "Vilte Miria Matilde (Ab) El Dictamen de mayoría de la Comisión Ad Hoc de reforma estatutaria.

- Que, obra a fs 1. nota elevada a este cuerpo por la Secretaria Relatora Técnica, la cual ~~adapta~~ expresa elevar dictamen de mayoría



(2)

- Que obra a fs. 100 a 104. dictamen de fecha 18 de octubre del año en curso emitido por el área legal y técnicas, firmado por su Titular Ab. Gabriel García Cruz.

- Que, de lo analizado supra, esta comisión pone ~~especialmente~~ énfasis en las observaciones a los arts. 26, 28, 50, 106 inc 2º, 74º inc 12, 91º inc 20 y art. 140º observaciones que obran en fs. 103 vta a 104.

- Que este cuerpo constituido en comisión realizó el tratamiento artículo x artículo de los observados por el área legal.

Que de tal

- Que de tal análisis realizan las siguientes consideraciones:

Art. 26 y 28 Proponen la siguiente redacción

incorporación al Hospital Escuela de Veterinaria y
continuación de el Hospital Virgen M. de Tátula



Proponer además, ~~eliminar el inciso~~ incorporar
un art. N° 131: Son órganos de gestión y administra-
ción del Hospital, el director general designado por
el rector con conocimiento del C.S. y el
Decano de Sede y demás órganos que el mismo
establezca. Ejerce la conducción gestiona y administra-
ción del Hospital.

- Sugiero además suprimir el inc. 12 del art. 74.
- Respecto al inc. 20 del art. 91 también se sugiere
la supresión.

Por último en el art. 140 agregar la leyenda
"con arreglo a lo dispuesto por el art. 51 de Ley
74.521. o lo que en el futuro se establezca".

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Darwin...

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Jng. Silvio A. Santillán
DECANO
UNLaR Sede Villa Unión

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
Dr. Bustos.

[Handwritten signature]
Lic. Hannela Ferrández

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
Lic. Fernando Guerrero

[Handwritten signature]
Lic. Aguero Jorge Luis

[Handwritten signature]
Lujan Roda

[Handwritten signature]
Melvine Vilto

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
Carlos Alguin

[Handwritten signature]
Lic. Horie Selme Rêbe

Doy fe de 43 firmas obrante

[Handwritten signature]