



Universidad Nacional de Córdoba
2025

Dictamen de Dirección de Asuntos Jurídicos

Número:

Referencia: EX-2024-00550875- -UNC-AVG#SG

EX-2024-00550875- -UNC-AVG#SG

Señor abogado Director:

El señor Nicolás Daniel MUÑOZ, DNI N° 32.682.827 interpuso recurso jerárquico en contra la RD-2025-3378-E-UNC-DEC#FCM (orden N° 190), mediante la cual se dispone “1) *Atribuir responsabilidad administrativa por el hecho que nos ocupa al sumariado Nicolás Daniel Muñoz, DNI 32.682.827, Licenciado en Instrumentación Quirúrgica, de la Unidad Quirúrgica Centralizada del Hospital Nacional de Clínicas y aplicar la sanción de suspensión sin goce de haberes por el plazo de treinta (30) días corridos, según el Reglamento de Investigaciones Administrativas, por la falta disciplinaria del artículo 5.*”

Funda el recurso en una serie de argumentos que se exponen a continuación, los que más adelante serán tratados en particular, y de acuerdo al siguiente esquema para contribuir a la claridad en la exposición: A) plantea prescripción de la potestad disciplinaria; nulidad de la RD-2025-3378-E-UNC-DEC#FCM por vicios en el acto sancionatorio, inaplicabilidad e inconstitucionalidad de la O.H.C.S. N° 9/2012 t.o. RR-2021-1303-E-UNC-REC Reglamento de Investigaciones Administrativas- en adelante RIA; B) cuestiona los antecedentes de la causa y los hechos denunciados, y C) controvierte los elementos probatorios incorporados en el sumario.

Luego de haber enunciado los aspectos cuestionados por el Sr. MUÑOZ en el recurso jerárquico, corresponde ingresar en el examen de cada uno de ellos, respecto de los cuales adelanto opinión en el sentido que no le asiste la razón al quejoso.

No obstante, previo a dedicarme a dicha tarea es menester destacar como relevante y con entidad suficiente para determinar la

decisión a adoptar que el recurso jerárquico interpuesto no representa la primera oportunidad procesal para plantear la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del RIA. Ello debido a que el señor Nicolás Daniel MUÑOZ y su representación letrada, fueron debidamente notificados de la CS-2024-124-E-UNC-AI#DGS (orden N° 140 y 142); a raíz de esa realizó su descargo ejerciendo el derecho de defensa y propuso las medidas de prueba que estimo le beneficiaban (orden N° 143).

Aclarado el punto anterior, corresponde ingresar en el análisis de las razones esgrimidas como fundamento de la vía impugnativa elegida.

A) Plantea (nuevamente) prescripción de la potestad disciplinaria

Al respecto, y ello ya sido respondido al analizar los alegatos del Señor Muñoz, que su planteo de prescripción de la acción disciplinaria se desentiende acerca de que la norma que al respecto cabe tener presente son las disposiciones contenidas en el RIA, específicamente Capítulo III, referido a Prescripción, cuando establece:

“ARTÍCULO 4°: La acción disciplinaria prescribe a los 2 (dos) años desde la fecha en que la Universidad tome conocimiento del acto o hecho punible o a los 4 (cuatro) años de cometido el hecho, lo que ocurra primero. La intervención de la Fiscalía Permanente, así como la iniciación de una información sumaria, de un sumario o de un juicio académico, interrumpe la prescripción. En las denuncias por discriminación y/o violencia de género la prescripción se suspende mientras la persona denunciada cumpla roles universitarios bajo el régimen de empleo, contrato u autoridad ad-honorem y la persona denunciante sea parte de la comunidad universitaria o, sin serlo, esté afectada a la autoridad universitaria del/de la denunciado/a. Finalizada cualquiera de esas condiciones, empieza a computarse el plazo de prescripción.” (El subrayado me pertenece).

A partir de ese sustento normativo, debe rechazarse este agravio.

B) Plantea nulidad, inaplicabilidad e inconstitucionalidad del RIA.

El recurrente sostiene la nulidad, inaplicabilidad e inconstitucionalidad del artículo 5°, Título II, Capítulo del RIA OHCS N° 9/12 (RR 1303/2021 t.o. Reglamento de Investigaciones Administrativas) (sic), en tanto prevé: *“El régimen de infracciones, sanciones y de prescripción para el personal NoDocente de la Universidad Nacional de Córdoba es el establecido en el Decreto 366/06 o la normativa que en el futuro lo reemplace. Para situaciones de discriminación y/o violencia de género, se deberá interpretar que: a) El actual Art. 142° b) del Decreto 366/06 o el que en el futuro o reemplace incluye las situaciones descriptas en el artículo 2°, inciso II), de la presente reglamentación...”*.

En relación con este aspecto expresa que *“siendo esta la*

primera oportunidad procesal", deja planteada la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la RR 1303/21 (T.O. Reglamento de Investigaciones Administrativas), en particular la incorporación del artículo 5° del aludido reglamento (transcripto parcialmente en el párrafo precedente).

Principalmente sostiene la nulidad e inaplicabilidad del RIA puesto que por medio de una ordenanza del Consejo Superior se habría modificado el convenio colectivo de trabajo para el personal docente (Decreto No 366/06, en adelante CCT) y que tal circunstancia evidenciaría la inconstitucionalidad de aquel y del acto administrativo que lo aplica y dispone la sanción de suspensión. Afirma que tal acto administrativo es nulo de nulidad absoluta por violentar el principio de juridicidad. Este es el argumento central del recurso jerárquico interpuesto.

Refiere que el mencionado decreto es la ley de fondo donde se tipifican las faltas y se establecen de manera taxativa las sanciones que podrá aplicarse al personal docente.

En este punto entiende que el Título X (Régimen disciplinario) del CCT no ha sido modificado: ni las faltas, ni las sanciones, ni el plazo de prescripción. En definitiva, expresa que la Universidad no tiene competencia para, de manera discrecional, incorporar nuevas faltas, sanciones y plazos de prescripción (artículos 5° y 6° del reglamento de investigaciones administrativas).

Entiende que la aludida norma de la Universidad contradeciría el CCT y violentaría la jerarquía constitucional de las normas y principio de juridicidad.

Acerca de las razones postuladas entiendo que el recurrente no tiene razón ya que la Universidad no ha modificado el Convenio Colectivo de Trabajo (Decreto N° 366/06), sino que ha definido en el artículo 5° del Anexo de la OHCS N° 9/12 (T.O. RR-2021-1303-E-UNC-REC) aquellas conductas que constituyen también infracciones en los términos del Título 10 - Régimen Disciplinario del CCT.

Ello así, toda vez que el ámbito del régimen disciplinario de la Administración se caracteriza por la utilización de cláusulas abiertas donde el principio de tipicidad se encuentra atenuado estableciéndose genéricamente las conductas reprochables (VÉLEZ FUNES, Ignacio María (Director), Derecho Procesal Administrativo, Alveroni Ediciones, Tomo I, Córdoba, 2003, pág. 82- 83).

Como señala Sesín "Es difícil detallar todos los comportamientos susceptibles de sanción que alteren el correcto funcionamiento de los órganos administrativos o jurisdiccionales, razón por la cual la norma legal puede establecer sólo genéricamente la conducta reprochable que podrá ser explicitada por vía reglamentaria, o bien durante la aplicación directa del concepto jurídico indeterminado a la realidad de los hechos" (SESÍN, Domingo Juan, "FUNCIÓN PÚBLICA Y RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA", <https://escueladeabogados.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2021/07/FUNCION-PUBLICA-Y-RESPONSABILIDAD->

En ese contexto, la Universidad ha reglamentado dentro su ámbito y en ejercicio de la autonomía universitaria reconocida y garantizada en el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional (texto de 1994), aquellas conductas tipificadas como faltas disciplinarias que se encuadran dentro de las previsiones del CCT.

En tal sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido, a propósito de una solicitud de colaboración de la Universidad Nacional de Río Cuarto relacionado con un sumario en el que estaba implicado un docente de esa casa de estudios, que: “En dictámenes 224:187, se analizó el tema de las universidades nacionales conjugando armónicamente el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, y la Ley de Educación Superior N° 24.521, y se puntualizó que gozan de una autonomía institucional - también llamada organizacional – que encuentra su razón de ser en la propia existencia de las universidades y sus relaciones respecto de la restantes estructuras del Estado”.

En especial, la autonomía universitaria se manifiesta en: “El mencionado artículo 29 [Ley N° 24.521] le otorga entre otras atribuciones la de `... h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del

De tal modo que se concluye que “...la designación y remoción de autoridades, del personal docente y no docente de la Universidad de Río Cuarto, constituye una atribución estrictamente universitaria derivada de su naturaleza jurídica...” (Expediente PTN No 3549/02, dictamen del 30 de septiembre del 2002).

De tal manera que la definición de las conductas que constituyen faltas administrativas dentro de los márgenes establecidos por el CCT integra las atribuciones propias de la Universidad, en tanto autónoma, la que, a su vez no ha hecho más que cumplir con las obligaciones asumidas a nivel internacional por la República Argentina en, por ejemplo, la “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”.

En este punto no es posible prescindir de las implicancias del concepto de autonomía. Coviello en un meduloso trabajo de doctrina analiza el concepto y el alcance de la autonomía universitaria donde define una serie de conclusiones destacándose como clave la siguiente: “ix) De la lectura de las obras de los autores nacionales y extranjeros que trataron la autonomía universitaria, como del propio debate constituyente, surge clara la idea que autonomía significa quitar a las universidades de la dependencia del Ejecutivo para que pudiera influir sobre ellas, no sólo en lo académico. Aunque la realidad nos muestra que nada se dice si autonomía significa también vedar la influencia o la actividad partidaria en su seno. Pero autonomía no significa soberanía o una autonomía tan elevada como la de las provincias, y por ello están sometidas a la Constitución y a las leyes de la Nación...” (COVIELLO, Pedro J.J., “RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES. El contenido de la autonomía universitaria y sus consecuencias” en “Organización administrativa, función pública y dominio público, Ediciones

RAP, 2005, pág. 584).

De tal modo, sin duda alguna, la Universidad tiene el mandato constitucional de cumplir con las leyes de la nación lo que conduce invariablemente a analizar cuál es el sistema normativo en materia de violencia de género ineludible en el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Es la misma Constitución Nacional, en el artículo 75 inciso 22, la que ha incluido con rango constitucional a la “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, mediante la cual la República Argentina se comprometió a condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas y a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminarla. Luego, hay un expreso mandato constitucional y operativo en el sentido reglamentado por la Universidad del que no puede ni debe sustraerse.

A su vez, el 11 de marzo de 2009 - en fecha posterior a la aprobación del CCT - se sancionó la Ley N° 26.485, de Protección Integral de las Mujeres, cuyas disposiciones son de orden público (artículo 1º). Allí, en el artículo 2º se insta una serie de situaciones que se deben garantizar, a saber: “La presente ley tiene por objeto promover y garantizar: a) La eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida; b) El derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia; c) Las condiciones aptas para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos; d) El desarrollo de políticas públicas de carácter interinstitucional sobre violencia contra las mujeres; e) La remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres; f) El acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia; g) La asistencia integral a las mujeres que padecen violencia en las áreas estatales y privadas que realicen actividades programáticas destinadas a las mujeres y/o en los servicios especializados de violencia; h) Los derechos y bienes digitales de las mujeres, así como su desenvolvimiento y permanencia en el espacio digital. (Inciso incorporado por art. 1º de la Ley N° 27.736 B.O. 23/10/2023)” (sin subrayar en el original).

Es por ello que, de manera ineludible, la Universidad ha aprobado diversas normas para adecuarse a las leyes vigentes de la Nación relacionadas con la necesidad y la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la violencia de género dentro de su ámbito, así como su sanción.

Entre ellas se destacan la RHCS N° 1011/15 que aprueba el “Plan de Acciones y Herramientas para prevenir, atender y sancionar las Violencias de Género en el ámbito de la UNC” y la RHCS- 2022-520-E-UNC, todas reunidas en el texto ordenado cuestionado.

Consecuentemente, de todo lo expuesto se colige que, en modo alguno, la definición del régimen disciplinario de la Universidad a aplicar a su personal constituye un caso que pueda ser tachado de inconstitucional. La no adopción de medidas y desarrollo de acciones en cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado Argentino implica lógicamente que esta

Casa de estudios incumpla lisa y llanamente sus obligaciones legales. Tal estado de cosas es simplemente inadmisibile.

El cumplimiento de una ley de la Nación y de la Carta Magna no puede convertir ni en nulo, ni en inaplicable y mucho menos en inconstitucional el Reglamento de Investigaciones Administrativas, aprobado por la OHCS No 9/12 (T.O. RR-2021-1303-E-UNC-REC), garantizando absolutamente el principio de juridicidad y de legalidad.

Entonces, lo expuesto previamente me permite arribar a una conclusión parcial: este agravio debe rechazarse.

C) Cuestiona los antecedentes de la causa y los hechos denunciados y D) Controvierte los elementos probatorios incorporados en el sumario.

Rechaza los hechos y que configuren violencia de género en el entendimiento que ninguna conducta ha sido probada con grado de certeza suficiente en el sumario y en los elementos probatorios incorporados al expediente considerando que la valoración realizada por el instructor fue parcial y arbitraria, dice evidenciar animosidad en su contra.

Expresa que el hecho no ocurrió de la manera que la denunciante lo indica. Brinda una explicación alternativa a los hechos que motivaron la sanción expresando que no posee antecedentes de conducta de ningún tipo, además de haber acreditado ya en las actuaciones sumariales haber realizado la capacitación en Ley Micaela.

No brinda en esta etapa ningún elemento que no haya sido ya valorado en la etapa oportuna y que permitan variar la opinión anteriormente vertida. Entonces, estos agravios tampoco son de recibo.

D) Vicios en el acto sancionatorio.

Por último, y de manera subsidiaria, se queja que el acto administrativo sancionatorio tendría vicios que lo tornan nulo de nulidad absoluta, denuncia vicio en la causa, objeto, procedimiento, motivación e irrazonabilidad en la sanción aplicada.

Reitera los argumentos de inaplicabilidad e inconstitucionalidad del Reglamento de Investigaciones Administrativas (RIA) - aspecto que ya fue tratado, a donde remitimos.

Culmina la expresión de agravios en la falta de razonabilidad de la sanción aplicada (30 días de suspensión) por entender que es desproporcionada con el hecho denunciado, que el acto administrativo adolecería de un vicio en la finalidad y en la motivación según los antecedentes de la causa, y pide la suspensión de los efectos del acto jurídico en atención a las disposiciones del artículo 12 de la Ley N° 19.549.

La sanción impuesta, dentro de los márgenes establecidos por el artículo 140 del CCT, es una cuestión de mérito que debe ser analizada por la autoridad competente, en el marco de todas las normas

que tienen por objetivo alcanzar una efectiva protección de la mujer, en todos los ámbitos en que se desarrolla, incluidos el laboral.

En cuanto al requerimiento de suspensión de los efectos de la RD-2025-3378-E-UNC-DEC#FCM, y en virtud de todo lo expuesto sobre los vicios y defectos denunciados, no advierto ningún elemento que permita prescindir de la presunción de legitimidad del acto administrativo y consecuentemente de su fuerza ejecutoria (artículo 12 de la Ley N° 19.549, texto según Ley N°27.742). En consecuencia, opino que no corresponde suspender la aplicación de la sanción.

En resumen, en consideración de todo lo aquí expuesto podrán los miembros del Honorable Consejo Superior, en caso de compartir el criterio, y en atención a su competencia conforme las disposiciones de la RHCS-2018-1072-E-UNC-REC, rechazar el recurso jerárquico interpuesto por el señor Nicolás Daniel MUÑOZ, DNI N° 32.682.827 en contra la RD-2025-3378-E-UNC-DEC#FCM, por improcedente, dejando constancia que tal decisorio agota la vía administrativa.

El acto administrativo que en definitiva se dicte deberá ser notificado a la recurrente, haciéndole saber que dicha resolución agota la vía administrativa y que se encuentra expedito el recurso del artículo 32 de la Ley N° 24.521 y el plazo de treinta días hábiles judiciales para interponerlo (artículo 25 bis, Ley N° 19.549, texto según Ley N° 27.742).

Así dictamino.