

**DEDUCEN IMPUGNACIÓN- INTERPONE RECURSO DE RECONSIDERACION**

Ref. Resolución HCS 356-. Exp-Luj. 576/16

**AI HONORABLE CONSEJO SUPERIOR  
De la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJÁN**

**ANDRÉS ESTEBAN DUHOUR**, en el carácter de **Secretario General** de la **ASOCIACION de DOCENTES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJÁN (ADUNLu)**, con domicilio real en intersección rutas 5 y 7 de la ciudad de Luján, entidad Sindical de PRIMER grado (ley 23551), que goza de INSCRIPCIÓN GREMIAL otorgada por Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación N° 2283; en el expediente N° Exp-Luj.576/16 como mejor proceda en derecho al Consejo Superior de la Universidad Nacional de Luján, me presento y digo:

**I.- OBJETO:** Que de conformidad a lo previsto por los artículos **14, 17, 24 y cctes. de la ley 19549, y artículos 84, 89 in fine, y cctes Decreto Reglamentario 1759/72**, vengo en el carácter invocado, y legal tiempo y forma a deducir **IMPUGNACIÓN** **contra la Resolución N° HCS 356, de fecha 1 de junio** del corriente, dictada en el marco del Expediente N° 576/16, por ese Órgano de Gobierno de la U.N.Lu., mediante la **INTERPOSICIÓN de formal RECURSO DE RECONSIDERACION**, por ante ese mismo órgano. Ello, en tanto como Acto Administrativo de Alcance General, les ocasiona, a nuestros representados, un **GRAVAMEN IRREPARABLE, en virtud de los derechos que con la misma se conculcan.**

**II.- LEGITIMACION:**

Que la Asociación Gremial cuya representación legal ejerzo se encuentra legitimada para interponer el presente recurso, impugnando la Resolución HCS-N° 356/16, atento lo dispuesto por el Art. 31 inc. "a" de la Ley N° 23551, el que habilita la representación de los intereses individuales de los trabajadores, ya propios y personales en sentido estricto,

como cuando éstos poseen una incidencia colectiva por su introducción en una pluralidad de personas identificadas por una característica especial.

Que asimismo en el caso se ha dado cumplimiento a las previsiones reglamentarias impuestas por el art. 22 del Decreto N° 467/88, las que se acreditan con las copias de los requerimientos/consentimientos individuales formulados por nuestros afiliados, que se adjuntan al presente, y cuyos originales se presentarán ante ese Consejo a simple requerimiento.

### **III.- FUNDAMENTOS:**

#### **III.-a.) Admisibilidad formal y competencia:**

Que la resolución impugnada constituye **un acto administrativo del alcance general** que, instaurando un reglamento general para la Escuela Infantil de la UNLu, procede a **"DEROGAR"** – sin más, **normas de jerarquía superior** y provoca la **"conculcación" de derechos subjetivos** expresamente garantizados por la Constitución Nacional (art. 14 bis, 16, 17 y ctes) y los Tratados Internacionales incorporados al derecho interno por imperio del art. 75 inciso 22 de la Carta Magna, y el Convenio Colectivo de Trabajo de docentes universitarios y preuniversitarios.

Así, nos encontramos frente a un **"acto administrativo de alcance general"**, en tanto legítima expresión de voluntad y ejercicio funcional de la administración, que posee un contenido potencial de innumerables actos de aplicación e iguales tantas veces sea posible; que ha sido dictado por **Órgano competente** -Honorable Consejo Superior, órgano de Gobierno de la Universidad-- y reviste **carácter definitivo**, cuya **impugnabilidad** surge de la ley ritual ( ley 19549, art. 24 inc. a) por vía de la "reconsideración", (art. 84 y ctes Decreto 1759/72).

Asimismo, el art. 25 de la ley 19549 establece que los actos administrativos podrán ser impugnados dentro del plazo improrrogable de noventa días.

En tal sentido, se ha sostenido que: *"... El acto administrativo en su calidad de acto productor de efectos jurídicos directos, puede ser impugnado mediante la interposición de recursos administrativos o acciones y recursos judiciales. El acto administrativo que se presume legítimo,*

*exigible y hasta ejecutorio, es impugnabile administrativa o jurisdiccionalmente por los administrados, en ejercicio del derecho de defensa que ampara la Constitución..." ( Dromi, Roberto: Derecho Administrativo").*

*"...Una razonable hermenéutica de los principios de la Ley N° 19.549 y su reglamento ha llevado a sostener que se estableció un sistema para la impugnación de actos administrativos de alcance particular (aun cuando se tratara de actos de ejecución o aplicación de actos generales), consistente en el otorgamiento de recursos administrativos que exigen su agotamiento para habilitar la ocurrencia ante el Poder Judicial; y se contempló un régimen diferente para la impugnación directa de los actos de alcance general, a través de un reclamo impropio y su denegatoria -ahora prevista como irrecurrible- que constituyen, por sí, el único recaudo para acceder a la instancia judicial..." (conf. Dict. 210:137, Expte. PTN N° 3303/00. Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; 5 de abril de 2001).*

Que por otro lado, en punto al órgano competente, se sostiene: " Debe ser competente para resolver la autoridad que dictó el acto del alcance general, pues al entender en el caso que éste es ilegítimo, debe dejarlo sin efecto, o sea derogarlo. (Hutchinson, Tomás, "Régimen de Procedimientos Administrativos" Ed. Astrea, pág. 335. (1995).

### **III.-b.) De la Nulidad de la Resolución HCS-356, sus vicios y derechos conculcados. De la cuestión de fondo:**

Como se verá, la resolución dictada por el Honorable Consejo Superior N° 356 resulta, claramente, un acto "**NULO de NULIDAD ABSOLUTA**", atento los vicios graves que lo afectan. Ello por cuanto "...el acto viciado es el que aparece en el mundo jurídico por no haber cumplido los requisitos esenciales que atañen a su existencia, validez o eficacia..." (Dromi, Roberto en Derecho Administrativo).

En tal sentido resulta indispensable en primer lugar caracterizar, desde el marco general, tanto las clases de vicios que afectan el acto como sus consecuencias directas, -en el presente caso su NULIDAD- que motiva esta presentación.

Doctrinariamente sostiene el tratadista citado que:

*"...vicios del acto administrativo son las faltas o defectos con que éste aparece en el mundo del derecho y que, de acuerdo con el orden jurídico vigente, lesionan la perfección del acto, en su validez o en su eficacia, impidiendo su subsistencia o ejecución. La invalidez es la consecuencia jurídica del acto viciado, en razón de los principios de legalidad, justicia y eficacia administrativa....."*

*"....la gravedad de la invalidez de un acto administrativo no debe medirse por la conducta del agente creador del vicio, sino por la lesión que produzca en los intereses de los afectados y en el orden público y jurídico estatal. Hay una relación de causa a efecto entre vicios y nulidades. Precisamente la nulidad es la consecuencia jurídica que se impone ante la transgresión al orden jurídico. Las nulidades actúan como antibióticos de la juridicidad, para el saneamiento del anti-derecho. Son un resultado obligado del antecedente: los vicios jurídicos...."* (los subrayados nos pertenecen).

Y siendo que la nulidad absoluta del acto administrativo comporta una relación entre diversos conceptos fácticos – hechos-, a los cuales el derecho les asigna una determinada consecuencia jurídica, **no se puede más que concluir en la NULIDAD ABSOLUTA de la Resolución HCS-356/16**, en tanto con ella, literalmente, se **"DEROGAN" normas de jerarquía superior: específicamente el decreto N° 1246/15 que promulgó el Convenio Colectivo de Trabajo, y PROVOCA un cercenamiento palmario de derechos** expresamente garantizados por la **Constitución Nacional: artículos 14, 17, 75 inc. 22** (en cuanto impone la obligatoriedad de vigencia de los Tratados Internacionales) determinando una transgresión al orden jurídico de gran magnitud e intolerable: " ... Consideramos que el acto administrativo tiene un vicio grave cuando: ...- Incumple deberes impuestos por normas constitucionales, legales, o sentencias judiciales. - Viola reglamentos dictados por autoridad superior. - No cumple con la finalidad debida o sea es irrazonable...." (Dromi, ob.cit., el subr.es nuestro).

En efecto, el convenio colectivo de trabajo para los trabajadores docentes de las universidades nacionales fue homologado por la autoridad competente y es norma de aplicación obligatoria para la administración de las universidades. Por dicho convenio las universidades nacionales están obligadas a adecuar su ordenamiento reglamentario de manera de compatibilizarlo a lo que allí se prescribe. Téngase presente que toda la reglamentación emitida por el Honorable Consejo Superior que se encuentra en contradicción con el CCT citado, debe ser adecuada a fin de compatibilizarla con el ordenamiento vigente en materia de derecho laboral.

Y, en lo que refiere a la norma impugnada, existiendo un conjunto de cuestiones encomendadas a la discusión bilateral entre parte empleadora y trabajadora en el marco de la comisión negociadora particular, ello conforme el art. 70 del convenio colectivo citado. Dicho requisito no fue cumplido, por ende no se ha cumplimentado con lo normado por las normas vigentes. Ergo, la norma que pretende instaurar adolece de un vicio de procedimiento y resulta nula de nulidad absoluta. Ello, sin perjuicio que el fondo de las cuestiones que se pretenden reglamentar, arrastra otro conjunto de ilegalidades que conculcan derechos adquiridos por parte de las trabajadoras docentes.

Entre el cúmulo de derechos adquiridos conculcados por la resolución se advierte; la modificación inconsulta y unilateral de la jornada laboral, restringiendo el horario de almuerzo y de trabajo en el establecimiento en actividades preparativas y de coordinación pedagógica más la extensión de la jornada laboral. La potestad de aplicación del principio de *ius variandi* (uno de los principios fundamentales del derecho laboral) se choca de plano con los derechos de las trabajadoras docentes y es la mayor ilegalidad contenida en el reglamento que se pretende instaurar mediante la resolución impugnada.

En segundo lugar, se intenta imponer un régimen de licencias ilegal que no sólo se choca con el régimen aplicable a las instituciones preuniversitarias sino que atenta contra la salud de niños pequeños. La reincorporación de docentes que se encuentren con licencia por enfermedad es

estricta en cuanto a sus previsiones con el objeto de disminuir la posibilidad de transmisión de enfermedades a los alumnos. Por alguna razón el régimen vigente fue encomendado a personal capacitado y fue producto de la experiencia en la administración de proyectos pedagógicos.

En tercer lugar, se pretende cerrar salas sin criterios pedagógicos, superponiéndose a las competencias del CIDEEI, que reconoce la extensión de la educación infantil hasta los cuatro años. Al no derogar las competencias del CIDEEI, esta incongruencia se anula por entrometerse en competencias que le son ajenas.

Como se mencionara precedentemente en el marco de las prescripciones impuestas por el CCT, la participación de los docentes es un requisito para la modificación de criterios pedagógicos de una unidad académica.

Asimismo, aunque con algunas violaciones a dicho convenio, la Universidad Nacional de Luján reconoció el carácter de docentes preuniversitarios que revisten las docentes de la escuela infantil mediante la RESHCS-LUJ N 679/15. Al reconocerlas de ese modo, se reconoce su desempeño en el marco de una unidad académica. El CCT es claro, las unidades académicas preuniversitarias tienen una estructura acordada en el marco de la norma citada, esa estructura se encuentra a cargo de un/a director/a que asume a su cargo tanto funciones pedagógicas como administrativas. A esa dirección, que se encuentra pendiente de reconocimiento y recategorización deben reportarse todas las cuestiones atinentes a licencias y modificaciones de criterios pedagógicos, como así también el análisis de la posibilidad de extensión de la jornada laboral con el personal activo o si es necesaria la incorporación de personal.

Como si fuera poco, la reglamentación impuesta pretende avanzar sobre el ordenamiento funcional de las trabajadoras que se desempeñan en la Escuela Infantil, tema natural de la Comisión Paritaria del sector Docente, reconocido incluso por la resolución 679/15.

Por otra parte, se intenta definir las condiciones de ingreso de los docentes a su trabajo, crear funciones y denominaciones a los cargos docentes, lo que expresamente está vedado a las instituciones universitarias en el artículo 8 del anexo I del CCT. La universidad debe acatar estrictamente el nomenclador vigente.

En ese marco, se pretende administrar dicha unidad académica como una guardería donde se depositan niños para su cuidado desconociendo derechos adquiridos por las docentes, por los niños y sus padres. En la medida que la resolución impugnada no fue abordada conforme lo establecido en el Convenio Colectivo de Trabajo y su discusión no ha sido parte de los temarios abordados por la comisión paritaria particular, resulta nula por violar el ordenamiento jurídico vigente.

Ahora bien, la resolución 679/15 indicó que la condición de la directora de la escuela infantil quedaría supeditada a lo que resolviera la comisión paritaria particular, reconociendo a dicho ente conforme lo establecido por el CCT. Entonces, si se había iniciado un camino bilateral entre las partes para adecuar el régimen laboral de la unidad académica en cuestión, ¿a qué se deben los recientes avances unilaterales realizados por la universidad en detrimento de los trabajadores, niños y padres que forman parte de la comunidad escolar? Si se había reconocido el órgano competente (la comisión paritaria particular) para dirimir las cuestiones que atañen a la administración de la escuela infantil, resulta ostensible que la universidad realiza pasos a ciegas desconociendo la debida aplicación de una norma de mayor jerarquía que en última instancia dará por tierra todas estas arbitrariedades.

Entonces, hasta aquí se han destacado lo arbitrario de no designar la dirección pedagógica, lo ilegal de reconocer y no abonar las categorizaciones correspondientes, la mala categorización de la directora de la escuela, y la creación de una estructura administrativa no prevista en el nomenclador ni en las estructuras orgánicas previstas por el CCT y su anexo.

De todo este acto ostensible y vulgarmente violatorio de las normas vigentes, se desprende la subestimación del trabajo pedagógico

realizado y ello se evidencia en la valoración del espacio académico como un depósito de niños. Las autoridades universitarias entienden la actividad docente como el de meras cuidadoras o niñeras. Todo lo cual desconoce a las docentes como sujetos de derecho en el marco de una relación laboral y evidencia, a su vez, un total desinterés hacia el trabajo realizado. Priorizando intereses distintos a los fines para los cuales fue creada la escuela infantil.

Se advierte, también, que el incumplimiento de la normativa en materia laboral es a raíz de un análisis economicista de costos y una administración del espacio académico como si fuera una fábrica. Es decir, se ha resuelto desconocer el espacio académico porque en su caso deberían contar con una dirección (y pagar su categorización como es debido); todas las salas deberían permanecer abiertas, por ende deberían mantener la jornada laboral, por lo cual habría que aumentar la planta docente si se pretende extender el horario.

El horario es una jornada escolar que tiene turnos distintos previstos para la asistencia de los hijos de la comunidad universitaria. No es un **horario de atención** como prevé el reglamento que se impugna en este acto. Para extender la jornada laboral, hay que crear un nuevo turno escolar y contratar al personal docente capacitado para estar al frente de esa responsabilidad.

Es decir, respetar los derechos de las trabajadoras docentes implica gastos que la universidad no está dispuesta a afrontar. Pero que a la larga, por su ineficiencia en la administración, deberá hacerlo y resultará aún más costoso.

Teniendo en cuenta entonces, que **ni las LEYES NACIONALES, sus respectivas REGLAMENTACIONES, ni decreto N° 1246/15 que promulgó el CCT para docentes universitarios, introducen competencias** para la **IMPOSICION** del reglamento introducido por la Resolución cuestionada, comporta la **ABROGACIÓN de las normas jurídicas que regulan la cuestión**, y la convierte en acto administrativo **VICIADO** de indiscutible **ILEGALIDAD**.

Asimismo, la posición "**contra legem**" que adopta la Resolución 356/16, se ve patentizada en sus propios considerandos, donde en ningún momento considera las prescripciones establecidas para las unidades académicas y sus trabajadores por el convenio colectivo de trabajo.

Por ello es válido, también, afirmar que la Resolución HCS-356/16, en tanto acto administrativo generador de efectos jurídicos, resulta **ARBITRARIA e IRRAZONABLE** puesto que **lesiona, en forma directa, derechos subjetivos amparados por las normas de máxima jerarquía** (Constitución Nacional, arts. 14 bis, 16, 17 y Tratados Internacionales, en función del art. 75 inc. 22;) **al haber desencadenado la discriminación** entre unidades académicas (siendo un régimen especial para las docentes preuniversitarias y otro completamente distinto para los docentes de grado) y, **ocasionar un grave e injustificado avasallamiento a derechos adquiridos**

**III.-c.) La razonabilidad de las normas en general: pautas en materia de restricciones a los derechos: Nulidad de la Resolución HCS-356/16:**

Es imposible desconocer que el ejercicio de los derechos individuales no resulta completamente absoluto, sino que debe tolerar ciertas restricciones enmarcado en principios de convivencia, tolerancia y bien común, y hasta elevadas, en situaciones de excepción o emergencia. Pero también es sabido que **los derechos subjetivos en cuestión, nunca pueden ser atacados en su substancia o contenido mínimo y esencial, so pena de incurrir en arbitrariedad.**

De modo que la "restricción" debe ser **proporcional** al fin legítimo perseguido, por lo que toda norma o acto de gobierno deberá ser sometido a un examen de **razonabilidad**. Esto es, analizar si la decisión gubernamental adoptada frente a determinada coyuntura, resulta o no una medida "**necesaria y proporcional**".

Afirma **Mónica Pinto** en: "**El principio pro homine, Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos**

**en La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales"** (CELS-Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, pág. 166.) que: *".....al efectuar un control sobre la compatibilidad de las normas en materia de restricciones y los tratados de derechos humanos, se debe atender además a la sustancia de la restricción. De acuerdo a la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, estas restricciones deben ser "necesarias en una sociedad democrática". El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) resolvió que "necesario" no tiene la flexibilidad de otros términos como útil, razonable o deseable sino que implica la existencia de una "necesidad imperiosa..."*

*".... las restricciones que se impongan al ejercicio de los derechos humanos deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma –que atañen a los medios a través de los cuales se manifiestan—y a las condiciones de fondo –representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones pretenden alcanzarse.... lo que supone una norma de aplicación general que debe compadecerse con el respeto del principio de igualdad, no debe ser arbitraria, ni insensata ni discriminatoria" (Pinto, Mónica ob.cit.- los subrayados nos pertenecen).*

**Tales parámetros** han sido **livianamente desechados en la Resolución impugnada: 1)** con la imposición de requisitos ajenos a los establecidos en las normas en vigencia, principalmente en el **decreto N° 1246/15**, provoca una prohibida "derogación" (atento el carácter de normas jerárquicamente superiores); **2)** la "necesidad" de su dictado NO EXISTE, resultando **exclusivamente funcional a los intereses económicos de la Universidad**, y encuadrada sólo en criterios mercantilistas; **3)** la "**restricción**" de derechos individuales que suscita **no guarda proporción alguna** con situaciones de "bien común", y menos aún de "emergencia" que justifique la misma.

Su dictado sólo puede interpretarse como **"desprecio"** por el derecho de sus trabajadores docentes a fin de constituir a la escuela infantil en un deposito/guardería de niños/as desconociendo su rol educativo.

Manifiesta *Roberto Dromi* en la ob.cit., al referirse a la **"La seguridad jurídica y el principio de legalidad"**,: "... El Estado de Derecho se caracteriza por el sometimiento de los poderes constituidos al "bloque de legalidad" (leyes, reglamentos, principios generales, precedentes, tratados internacionales, Constitución Nacional, etc.). Este sometimiento no es un fin en sí mismo, sino una técnica para conseguir una determinada finalidad, que en nuestro sistema político-jurídico consiste en el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos y el otorgamiento a los particulares de los medios necesarios para su defensa. Empero **la experiencia nos demuestra que el habitante se encuentra abandonado a las constantes declaraciones de excepción dictadas por los soberanos de turno, basados en las doctrinas de Carl Schmitt. Este filósofo consideraba al gobernante o líder político como la expresión de una "voluntad política" que debía estar en condiciones de "tomar la decisión concreta fundamental sobre el modo y la forma de su propia existencia política". Y, como tal, ese poder está "antes y por encima de cualquier procedimiento legislativo constitucional" y es "irreductible al plano de las normas..."**. Es, quizás ésta, la única justificación que se debe buscar al prohibido (y vergonzoso) actuar de la Institución.

**IV.- Derecho:** Fundo el presente recurso en las disposiciones de los arts. 14, 14 bis, 16, 17, 75 inc. 22 y ctes. de la **Constitución Nacional, Tratados Internacionales; Ley N° 23551**, art. 31 inc. "a"; **Decreto N° 467/88**, art. 22; **Ley 19549** (Procedimiento Administrativo) arts. 14, 17, 24, 25 y ctes.; **Decreto Reglamentario 1759/72**, artículos 84, 89 in fine, y ctes.; doctrina y jurisprudencia aplicables al caso.

#### **V.- DOCUMENTACIÓN ACOMPAÑADA:**

Se agregan a la presente copia de actas de docentes afiliados a la ADUNLu, mediante la cual emiten su libre y voluntario

consentimiento para que esta asociación gremial asuma la defensa de sus intereses y derechos individuales.

**VI-PETITORIO**: Por todo lo expuesto al Honorable Consejo Superior, solicito:

**Primero**: Se me tenga por presentado en el carácter invocado, y con la legitimación activa acreditada conforme lo dispone la ley 23551, art. 31 inc. a) y Decreto 467/88 art. 22, y por constituido el domicilio legal.

**Segundo**: Se tenga por deducida impugnación contra el Acto Administrativo de Alcance General que constituye la Resolución HCSLUJ-356/16 e interpuesto en tiempo y forma propios el recurso de **RECONSIDERACION** contra la misma.

**Tercero**: Se dicte resolución **disponiéndose la suspensión de la resolución** cuestionada hasta tanto el Consejo se expida definitivamente, sobre el presente recurso.

**Cuarto**: **Se REVOQUE** por contrario imperio la resolución recurrida en todas sus partes de conformidad a los fundamentos expuestos.

Proveyendo de conformidad

**SERA JUSTICIA**