



Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

28780/2016

ESTRADA, MARIA ROSA c/ UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA
s/IMPUGNACION de ACTO ADMINISTRATIVO

Villa María,

Y VISTOS:

Estos autos caratulados: **“ESTRADA MARIA ROSA C/ UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA” (Expte.28780/2016)** venidos a despacho para resolver en definitiva y de los que resulta:

DE LOS QUE RESULTA:

I) Que las presentes actuaciones fueron iniciadas por la Sra. María Rosa Estrada, DNI 13.090.226, con patrocinio letrado del Dr. Carlos Fernando Machado, en fecha 29 de julio de 2016, ante la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, mediante la interposición de Recurso Judicial Directo, en los términos del art. 32 de la Ley de Educación Superior 24.521, a fin de obtener la declaración de nulidad de una serie de Resoluciones emanadas de la Universidad Nacional de Villa María.

II) En fecha 26/10/2016, la Sala “B” del Tribunal de Alzada se pronunció no habilitando la instancia como recurso judicial, ordenando reconducir las actuaciones e indicando que la acción debía tramitarse ante este Juzgado.

III) En tales términos, recepcionado el expediente en soporte papel en este Juzgado Federal, la actora adecuó su demanda, la cual fue interpuesta en fecha 27/12/2016, dirigiendo su acción en contra de la Universidad Nacional de Villa María, pretendiendo se declare la nulidad de la Resolución 040/2016, dictada por el Consejo Superior de la UNVM con fecha 06/04/2016 y también las resoluciones Rectorales N° 850/2015 (en su art. 1) y 009/2016 que la ratifica y rechaza el recurso de reconsideración interpuesto.

En dicha oportunidad efectúa un extenso correlato de los hechos, los vicios que a su entender adolece la resolución 040/2016, los derechos constitucionales que a su entender fueron violados, ofrece prueba y hace reserva del caso federal.

IV) Por su parte el Tribunal ordenó imprimir a la presente el trámite de juicio ordinario en los términos del art. 319, primer párrafo del CPCCN; y previa vista a



la Fiscalía Federal, declaró la competencia para entender en la presente causa y ordenó correr el traslado de la demanda.

V) En fecha 06/10/2017, la Universidad Nacional de Villa María contesta demanda, por medio del Sr. Rector, Dr. Luis Alberto Negretti, con el patrocinio letrado del Dr. Daniel Farías. En dicha oportunidad se expiden manifestando la improcedencia de la acción, negando la existencia de vicios en los actos administrativos atacados, como así también sosteniendo la inexistencia de violaciones a derechos constitucionales. Ofrecen prueba y efectúan reserva del caso federal.

VI) En fecha 07/06/2018 se lleva a cabo la audiencia en los términos del art. 360 del CPCCN, compareciendo en dicha oportunidad la actora, María Rosa Estrada, su letrado patrocinante Dr. Fernando José Forneris, y por la parte demandada los Dres. Daniel Alberto Farías y la Dra. María Paula Miozzo, en su carácter de apoderados de la Universidad Nacional de Villa María, en virtud del poder general para pleitos presentado en el mismo acto, el cual fue agregado en autos.

No lográndose acuerdo y/o conciliación, se procedió a proveer las pruebas ofrecidas por ambas partes.

VII) Producidas las pruebas, y habiendo desistido la actora de la inspección ocular oportunamente requerida y ordenada, en fecha 11/06/2020 se procedió a la clausura del término probatorio y se ordenó correr los traslados para alegar.

Encontrándose la causa en condiciones de ser resuelta, se ordenó agregar los alegatos presentados por las partes y pasar los autos a despacho a los fines de resolver.

Y CONSIDERANDO:

1) Que sentados los extremos de las partes cabe resolver sobre la procedencia sustancial de la demanda y el régimen de las costas.

2) Que, a los fines de determinar si procede o no la declaración de nulidad de la Resolución 040/2016 dictada por el Consejo Superior de la UNVM con fecha 06/04/2016, y que resuelve el recurso jerárquico interpuesto por la actora respecto de la Resolución Rectoral N° 850/2015 (en su art. 1°) – que ordena “*Disponer el pase de la agente Cra. María Rosa ESTRADA (Leg. N° 009 – DNI N° 13.090.226) del área Dirección General de Administración al Área Dirección General de Diseño de*





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

Políticas Administrativas de la Secretaría Económica para cumplir funciones de Directora General de Diseño de Políticas Administrativas de la Secretaría Económica”; y Resolución Rectoral 009/2016 que la ratifica y rechaza el recurso de reconsideración planteado por la actora, corresponder analizar las cuestiones de hecho y de derecho traídas a debate.

Respecto de ello, la actora plantea la ilegalidad de las resoluciones supra mencionadas, denunciando desviación de poder; asimismo, efectúa un análisis de los vicios que considera presenta la Resolución del Consejo Directivo N° 040/2016, sosteniendo que la misma adolece de vicios en el objeto, en la causa, en la motivación y la finalidad; para finalmente plantear que con las resoluciones cuestionadas se han violado los derechos al debido proceso y acceso a la tutela judicial efectiva, a la propiedad, a los principios de razonabilidad (art. 28 de la CN) y legalidad (art. 19 CN), a la protección del trabajo en sus diversas formas, y a no ser discriminado.

Por su parte, la demandada refuta los planteos efectuados por la actora, sosteniendo la improcedencia de la acción, basando su postura en la legitimidad y validez de los actos administrativos dictados por la Universidad, haciendo hincapié en los límites al control judicial en virtud de la autonomía de la misma.

3) En cuanto a las pruebas ofrecidas por las partes y producidas en autos, se debe tener presente que la misma consiste en una voluminosa prueba documental donde obran las Resoluciones Rectorales y del Consejo Superior objeto de las impugnaciones que mediante la acción se persigue (en el marco del expediente administrativo 013345/2015), y de otras resoluciones acompañadas por las partes por entender que las mismas guardan relación directa, o indirectamente con las mencionadas; así también, otras actuaciones tales como: expediente administrativo 013133/15 referido a rendición de caja chica, legajo personal de la agente, informes médicos, trámites por licencias, acta de constatación, Manual de Misiones y Funciones de la Universidad, expediente judicial 43259/2014, notas y comunicaciones internas entre diversas dependencias de la Universidad Nacional, y notificaciones.

Asimismo, se han producido pruebas informativas (obrando agregados a autos los informes pertinentes), declaraciones testimoniales y absolución de posiciones de la actora.



Respecto de la absolución de posiciones de la actora (fs. 1050/1051), toman especial relevancia, las respuestas 5, 8, 9 y 18, a las que me remito por razones de brevedad, en las que refiere acerca de qué órgano dentro de la Universidad tiene la competencia para disponer y modificar los organigramas y el Manual de Misiones y Funciones; el cargo/categoría laboral que detenta y lo referido a su salario y jornada laboral; y lo relativo al traslado de la oficina solicitado y que se concretó en las instalaciones del Campus Universitario.

En cuanto a las testimoniales, las brindadas por el Sr. Daniel Gianetti (fs. 1059/1060vta.), la Sra. Cristina Laura Conrero (fs. 1075/1077), la Sra. María Laura Falco (fs. 1080/1081), el Sr. Juan Martín Arregui (1088/1091), y el Sr. Iván Marcos Antón (1094/1095), cabe tener presente que revisten el carácter de dependientes de la Universidad Nacional de Villa María y sus testimonios refieren a sus desempeños personales dentro de la institución y a los cambios que se generaron a partir de la llamada “refuncionalización”, todo lo cual no ilustra acerca de la situación de la Sra. Estrada, o dicho de otra manera, no aportan datos relevantes que puedan ser tenidos como probatorios de las nulidades planteadas por la actora, respecto de los actos administrativos atacados mediante la presente acción.

Por otra parte, los testimonios brindados por el Dr. Sergio Vesco (fs. 1070/vta.), y por la Psicóloga Mónica Silvana Conci (fs. 1118), consisten en reconocer el contenido y las firmas insertas en los certificados médicos por ellos suscriptos y que se encuentran agregados a autos. Asimismo, como dato relevante aportado por el Dr. Vesco se puede vislumbrar que la paciente se encontraba en tratamiento desde el año 2008, por alteraciones cognitivas con principal afección de la memoria, capacidad de atención y concentración, funciones ejecutivas y lenguaje, destacando que desde las primeras consultas a la fecha de su testimonio se observaban cambios positivos, y que posiblemente el stress laboral podía haberla afectado.

En virtud de lo expuesto, cabe poner de resalto que la vasta prueba documental e informativa obrante en autos resulta ser la prueba dirimente, a los fines de determinar la existencia o inexistencia de vicios en los actos administrativos atacados, y consecuentemente si los mismos deben ser revocados.

4) En tal sentido, y a los fines de dilucidar las cuestiones traídas a debate, es dable partir de la base de que las Universidades son entidades particulares dentro del





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

contexto del Derecho administrativo, pero no por ello dejan de estar injertadas dentro del ordenamiento estatal que les da razón de existencia y al que deben estar sometidas. El Congreso, de su lado, no puede dejar de lado su responsabilidad que le cabe de darles las bases de su organización y planes de estudio. De no hacerlo, cada una podría erigirse en un territorio neutral e independiente. Las Universidades Nacionales son de la Nación y deben estar sujetas a sus leyes. Lógicamente, el control del Poder Judicial no significa inmisión en su actuación sino el ejercicio del debido control para garantizar la juridicidad de su actuación. (Ver Gusman, Alfredo Silverio: “Control administrativo, judicial y legislativo sobre las universidades públicas”, en AA VV, Control de la Administración Pública. Administrativo, legislativo y judicial; Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral del 15 al 17 de mayo de 2002, Buenos Aires, 2003, Ediciones Rap, p. 143 y sigs.; cit. por PEDRO J. J. COVIELLO, en RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES El contenido de la autonomía universitaria y sus consecuencias, “Organización administrativa, función pública y dominio público”, Ediciones Rap, págs. 563/586, 2005).

Asimismo, corresponde tener presente que desde la reforma constitucional efectuada en el año 1994, se instaure el reconocimiento de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (art. 75 inc. 19 CN).

Respecto de la autonomía universitaria, la misma ha tenido recepción legislativa en la llamada Ley de Educación Superior (24.521), a tenor de la cual cada universidad puede fijar sus objetivos académicos, científicos e institucionales o de administración; configurándose la autarquía el complemento necesario de independencia en la administración y gestión financiera de su presupuesto, según sus propios criterios.

5) Ahora bien, con respecto al planteo de nulidad efectuado por la actora, respecto de la Resolución del Honorable Consejo Superior de la Universidad Nacional de Villa María, N° 040/2016 que desestimó el recurso jerárquico incoado en subsidio en contra de la Resolución Rectoral N° 850/2015, sostiene la actora que ambas resoluciones adolecen de vicios en su objeto, causa, motivación, y finalidad, los cuales a continuación se analizarán.

A) Vicio en el OBJETO: manifiesta la actora que el vicio en el objeto se configura tanto en las resoluciones reseñadas como en los actos administrativos



preparatorios, sosteniendo que las mismas contrarían derechos y garantías constitucionales (remitiéndose al apartado VIII de su presentación, donde se expone sobre el tema, aduciendo violaciones por parte de la Universidad, al debido proceso y acceso a la tutela judicial efectiva, derecho de propiedad, a los principios de razonabilidad y legalidad, como así también a la protección del trabajo en sus diversas formas y a no ser discriminada). En el mismo acápite, ataca los actos antes mencionados sosteniendo que ha sido víctima de una persecución por haber cuestionado por escrito y denunciado procedimientos irregulares adoptados por el funcionario que ideó la “refuncionalización” a modo de represalia encubierta, con el único propósito real de castigar a quienes no son obsecuentes.

Asimismo, sostiene que la Resolución Rectoral N° 850/15 y la Resolución del Honorable Consejo Superior N° 040/16, violan el Manual de Misiones y Funciones de la Universidad, además de la Ley de Empleo Público N° 25164 y el Decreto N° 366/2006 que regula la actividad de los Trabajadores no Docentes.

Por su parte, la demandada aduce que el objeto de la RR N° 850/15 se encuentra en su art. 1°, por el cual se dispone el pase de la agente de una Dirección a otra, y que el mismo es lícito y se ajusta al marco general normativo y al principio de juridicidad; mientras que las Resoluciones RR N° 009/16 y RCS 040/16 rechazan los recursos interpuestos por la actora, con fundamento en los dictámenes correspondientes.

En relación a este elemento, este Tribunal entiende que el objeto de la Resolución Rectoral N° 850/15: “*desplazar a la agente...*”, es cierto, física y jurídicamente posible; toda vez que el desplazamiento de la agente de una Dirección a otra no resulta una orden abstracta, sino que es pasible de realización/ materialización, y no se encuentra prohibido por norma alguna; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que dicho elemento se encuentra viciado.

Respecto de la Resolución del Consejo Superior N° 040/16, la misma decide acerca de las cuestiones planteadas por la actora, rechazando el recurso jerárquico planteado en subsidio del de reconsideración, sin que pueda vislumbrarse vicio alguno que afecte el objeto de la mencionada Resolución.

B) Vicio en la CAUSA: sostiene la accionante que las resoluciones impugnadas no aprueban la “evaluación fáctica” que permita verificar los hechos y antecedentes en los que el acto administrativo se sustenta, manifestando que la mentada





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

“refuncionalización” no era necesaria y que la supuesta “jerarquización” de empleados y funcionarios es falsa. En tal sentido, se remite a los puntos V y VI de la demanda, donde hace hincapié en que el cambio de funciones originados en la Resolución 850/2015, es, encubiertamente, un modo de inutilizar a la agente y que la misma se dictó en virtud del pedido de auditoría que ella efectuó sobre la gestión desempeñada por el Decano del Instituto de Ciencias Humanas, de la misma casa de estudios, quien al momento del dictado de la resolución cuestionada desempeña el cargo de Rector de la Universidad.

Asimismo, entiende la actora que también son “hechos y antecedentes” las observaciones y notas remitidas a la superioridad poniendo en conocimiento de altos funcionarios nacionales las irregularidades por ella detectadas, como por ejemplo, carta documento enviada al Contador General de la Nación, carta documento remitida al Presidente de la Auditoría General de la Nación y las actuaciones judiciales: *“Pagola, Pablo César, Gill, Martín y Conci, María Cecilia Ana s/ falsificación de documentos públicos”*(Expte. 43259/2014).

Por su parte, la demandada aduce que la RR N° 850/2015 encuentra su causa en la refuncionalización dispuesta por la Resolución Rectoral N° 834/2015, la cual tiene como antecedentes la RR N° 554/11 (Plan de Acción y Reestructuración de la Sec. Económica), y sus respectivas prórrogas por RR N° 578/2012, RR. N° 700/2013 y RR N° 824/2014. Asimismo, la RR N° 009/2016 tiene como antecedente necesario el Dictamen N° 410/2015, ocurriendo lo propio con la RCS N° 040/2016 con el Dictamen N° 413, que ambas resoluciones incluyen en sus considerandos y con los cuales concuerdan.

A efectos de determinar si existe un vicio en este elemento, es necesario definirlo. En palabras de Marienhoff - (Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Abeledo Perrot, Bs. As., 2005, pág. 271), *causa es la circunstancia o antecedente de hecho aceptado o impuesto por la ley para justificar la emisión del acto.*

Dicho ello, cabe referir que la mentada “refuncionalización” plasmada en la Resolución 850/2015, que dispuso el pase de la agente Cra. María Rosa Estrada, tiene sus antecedentes en la Resolución Rectoral N° 834/2015, la cual deja sin efecto la



Resolución Rectoral N° 824/2014, que prorrogaba la vigencia de la Resolución Rectoral N° 554/2011 hasta el día 2 de diciembre de 2015.

La mencionada Resolución Rectoral N° 834/2015, ordena dejar sin efecto la Resolución N° 824/2015, y asimismo, resuelve implementar en el área de la Secretaría Económica de la Universidad la denominada “refuncionalización”, consistente en: 1) la creación de la Dirección General de Diseño de Políticas Administrativas, estableciendo sus funciones; 2) la escisión de la Dirección de Compras y Contrataciones en dos áreas: una, Dirección de Compras; y la otra, Dirección de Contrataciones., estableciendo las funciones de cada una de ellas; dejando en manos del Sr. Secretario Económico la elevación de las propuestas de agentes a afectar a la distintas áreas y los proyectos de modificación de organigramas, funciones y de reglamentos pertinentes.

Por su parte, la Resolución Rectoral N° 554/2011 tuvo lugar a raíz de una propuesta efectuada por el entonces Secretario Económico, de implementación de un Plan de Acción y Reestructuración de las funciones y actividades de las distintas áreas de la Secretaría a su cargo en virtud del significativo crecimiento en las áreas de docencia, investigación, y extensión, las cuales impactaban de manera directa o indirecta en la gestión, organización y funcionamiento administrativo de la Secretaría Económica. Analizada dicha propuesta, y en atención a que la necesidad esbozada era coincidente con los planteos efectuados por la Dirección General de Administración (trayendo como ejemplo el expediente N° 008650/011 de fecha 16 de marzo de 2011), el Rector emite la mencionada Resolución 554/2011, mediante la cual dispuso la implementación del plan de reestructuración fijando el plazo dentro del cual se debía cumplir, el plazo para la presentación de los proyectos de modificación de organigramas, funciones y/o reglamentos pertinentes, el desdoblamiento de las áreas de Compra y Contrataciones en dos Direcciones, y el de Tesorería, también en dos Direcciones, la incorporación de recursos humanos para las distintas funciones relacionadas a la reorganización a implementarse, la designación del Responsable de la coordinación operativa e implementación del llamado Plan de Acción y Reestructuración, entre otras cuestiones.

Es decir que la necesidad de refuncionalización fue expuesta ya en el año 2011 por quien se desempeñaba como Secretario Económico, coincidentemente con los





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

planteos de la Dirección General de Administración, mientras que las Resoluciones Rectorales fueron dictadas en el marco de las atribuciones conferidas por el Estatuto General de la Universidad Nacional, esto es, por el órgano competente para ello; razón por la cual, no se vislumbra un vicio o error en la apreciación de los hechos o del derecho aplicable para dictar el acto.

En cuanto a las comunicaciones y denuncias efectuadas por la actora ante la superioridad y autoridades externas de la Universidad, que la actora sostiene fueron hechos que sirvieron de antecedentes para la emisión de las resoluciones que aquí impugna, es necesario determinar el grado de implicancia que han tenido las mismas.

De la vasta documental agregada en autos, se puede extraer que en fecha 14/06/2012 (fs. 25/52), la actora elevó nota a la Vice Rectora a cargo del Rectorado del UNVM, poniendo de manifiesto una serie de observaciones que hacen a la organización funcional del sector que dirige y de actuaciones administrativas que a su entender eran susceptibles de ser consideradas irregularidades, expresando que esas situaciones habían generado tensión y malestar en los integrantes de su área, y graves problemas de salud en su persona. Así también, en fecha 23/11/2012 formuló denuncia ante la Delegación Territorial Córdoba del Ministerio de Trabajo y Empleo de la Nación (fs. 57/68). Con fecha 12/12/2012 envió cartas documento al Contador General de la Nación, y a la Oficina Nacional de Contrataciones. Luego, en fecha 27/12/2012 remitió cartas documento a la Sindicatura General de la Nación (fs. 86) y a la Auditoría General de la Nación (fs.87). Asimismo, en fecha 30/10/2014 formuló denuncia penal ante la Fiscalía Federal de Primera Instancia con asiento en esta ciudad (ver expte. judicial 43259/2014 *“Pagola, Pablo César; Gill, Martín; Conci, María Cecilia Ana s/ falsificación de documentos públicos”* – reservado en Secretaría).

En relación a cada una de esas presentaciones y/o denuncias, las autoridades correspondientes han dado respuestas y activado los procedimientos administrativos tendientes a canalizar las aseveraciones de la actora - (ver: respuesta de la Vicerectora obrante a fs. 55/56; notificación a la Sra. Estrada por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del trámite impreso a su presentación a fs. 73/82; respuestas de la Auditoría General de la Nación a fs. 88, de la Sindicatura General de la Nación a fs. 89/90, y del Contador General de la Nación a fs. 92).



Por su parte, el Juez Federal Subrogante, Dr. Mario Eugenio Garzón, en fecha 16/06/2017 dispuso el archivo de las actuaciones judiciales - Expte. 43259/2014, caratuladas: “*Pagola, Pablo César; Gill, Martín; Conci, María Cecilia Ana s/ falsificación de documentos públicos*”, de conformidad con el dictamen fiscal desestimatorio en los términos del art. 213 inc. d) en función del art. 180 del CPCPN, por inexistencia de delito.

En virtud de todo lo expuesto, y a la luz de las constancias analizadas, se puede aseverar que los planteos efectuados por la actora ante las autoridades de la propia Universidad, como así también ante los organismos externos y el Poder Judicial de la Nación no han conllevado resultados adversos o perjudiciales de alguna manera para los representantes de las distintas áreas y órganos de gobierno de la Universidad, que de algún modo puedan ser interpretados como antecedentes que condicionaran al Rectorado a emitir la resolución por la cual se ordena la refuncionalización, o reestructuración de áreas de la Alta Casa de Estudios, como herramienta para llevar adelante una sanción encubierta o castigo contra la agente; razón por la cual se debe desestimar que exista un vicio en el elemento causa de la Resolución atacada.

C) Falta de MOTIVACION: manifiesta la actora que en las resoluciones impugnadas no se han indicado de manera precisa las razones que han llevado a la Administración a tomar las decisiones atacadas. Refiere a la Resolución Rectoral N° 834/15 por la cual se dispuso la refuncionalización de la Secretaría Económica y las Direcciones bajo su órbita, pero dicha resolución no fue cuestionada por la actora en sede administrativa. También refiere a las Resoluciones N° 850/15 y 040/2016, sosteniendo que ambas carecen de argumentos valederos que justifiquen su dictado, sino que invocan el *ius variandi* bajo fórmulas carentes de contenido, de expresiones de manifiesta generalidad y que por ello deben ser anuladas.

La demandada, en su escrito de contestación de demanda, sostiene que los actos atacados han sido suficientemente motivados, ajustándose los mismos al marco de discrecionalidad administrativa que tiene toda autoridad dentro del ordenamiento jurídico que rige este tipo de relaciones y que las razones de servicio expuestas en los actos resultan suficientes.

En cuanto a la evaluación de este elemento, corresponde tener presente que la motivación surge no sólo del texto mismo del acto -motivación contextual- sino,





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

también, de sus antecedentes, incluyendo en ese supuesto todo el procedimiento que derivó en el acto cuestionado.

En ese sentido, cabe considerar que la solicitud de reestructuración y reorganización de las funciones y actividades de las diversas Direcciones que funcionan bajo la órbita de la Secretaría Económica, fueron planteadas desde el año 2011, conforme surge de las constancias obrantes en autos (ver fs. 365/367 de este expediente judicial en soporte papel), y cuando dicha Secretaría estaba a cargo del Contador Pablo Pagola. Dicha petición tuvo acogida a través de la Resolución Rectoral N° 554 suscripta por el entonces Rector de la UNVM, Abogado Martín Rodrigo Gill.

Con posterioridad, y a través de las Resoluciones Rectorales 578/2012, 700/2013, y 824/2014 se prorrogó la vigencia del “Plan de Acción y Reestructuración” implementado por Resolución 554/2011. Luego, mediante Resolución 834/2015 se deja sin efecto la Resolución N° 824/2014 y se resuelve implementar la refuncionalización en el área de la Secretaría Económica, creando la Dirección de Políticas Administrativas, escindiendo la Dirección de Compras y Contrataciones en Dirección de Compras y Dirección de Contrataciones, estableciendo que el Sr. Secretario Económico debía elevar la nómina de agentes a afectar a las áreas creadas.

Por su parte, la Resolución N° 850/2015 motiva el pase de la Agente María Rosa Estrada, junto al movimiento de otros agentes (ocho en total), a propuesta del Secretario Económico, en base a que la institución debe asignar la referida tarea, en referencia a la Dirección General de Diseño de Políticas Administrativas, a *“un agente de vasta experiencia que, alejado de la vorágine de la tarea diaria y cotidiana pueda abocarse al estudio de los dispositivos reglamentarios – administrativos – contables que la institución necesita en la hora actual y en la proyección de los próximos años, como igualmente desempeñar las funciones asignadas por la Resolución Rectoral 834/2015. Que, la Dirección General de Diseño de Políticas Administrativas deberá sostener un rol protagónico en el proceso de diagramación del “Plan Estratégico Institucional” que se propondrá como instrumento de fijación de políticas generales a implementar en los próximos años de la UNVM. Que, en consonancia con lo expresado en el considerando anterior, este Rectorado coincide plenamente con la sugerencia – propuesta del Sr. Secretario Económico en el sentido de que es la Cra. María Rosa Estrada, actual Directora General de Administración, la agente adecuada para*



conducir este nuevo y destacado espacio; disponiendo en consecuencia, en este mismo acto, el pase desde la Dirección General de Administración a la Dirección General de Diseño de Políticas Administrativas.”

Por lo expuesto, se puede inferir que el acto cuestionado y cuya nulidad se requiere, se encuentra debidamente motivado.

D) Vicio en la FINALIDAD por desvío de poder: sostiene al respecto la actora que en el caso particular, la desviación de poder se encuentra configurada en la falta de moralidad del funcionario que –al ser advertido de sus proceder irregular o aparentemente irregular prima facie- decide arremeter contra la agente que señala malos proceder, persiguiéndola, discriminándola y sancionándola de manera encubierta, asignándole funciones menos importantes que las que demanda la jerarquía del cargo que ejerce. Asimismo, sostiene que los funcionarios que dictaron las resoluciones que la agravan, no adecuaron en el caso concreto su actuación a la conducta debida, violando el debido proceso adjetivo, el Manual de Misiones y Funciones de la UNVM, la Ley de Empleo Público 25.164, el Decreto 366/2006 que regula la actividad de los trabajadores no docentes universitarios (indicando que se le ha afectado su derecho a la igualdad de oportunidades en la carrera administrativa), y la Ley contra la Discriminación 23.592.

Por su parte, la demandada aduce que nada de lo planteado por la actora sucede en realidad. Sostiene que lo cierto es que con la creación de la Dirección General de Diseño de Políticas Administrativas, el pase de la agente a la misma con la consiguiente asignación de funciones, que incluso motivó la modificación de la resolución que establece el Manual de Misiones y Funciones de la Universidad Nacional de Villa María, se satisface el interés público perseguido con la refuncionalización que, amén de las razones de servicio expresadas, redundará en una mejor prestación del servicio administrativo del área central de la Universidad. Asimismo, indica que se ha respetado su situación de revista en cuanto conserva su categoría escalafonaria, su remuneración, su horario y el área administrativa donde debe prestar tareas, argumentando que el cambio de alguna de las condiciones de trabajo, como ser el lugar de desempeño del mismo, es perfectamente aceptable y dentro de la facultad de dirección enunciada en el art. 8 del CCT para el sector no docente, homologado mediante Decreto 366/2006 del PEN. Por otra parte, y en relación a la carpeta médica





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

psiquiátrica sacada por la agente desde el día 26/05/2016, refiere la demandada que con anterioridad a la refuncionalización dispuesta por el acto atacado, la agente ya había hecho uso de licencias de ese tipo por razones ajenas al ámbito laboral, lo cual a su entender, no puede ser pasado por alto.

Al respecto, y tratándose de actos administrativos emitidos en ejercicio de actividad discrecional, la “desviación de poder”, como medio de impugnación, a la luz de los planteos analizados a lo largo de este considerando, debe atribuírsele carácter residual o subsidiario, siguiendo la doctrina sentada al respecto, citada por Marienhoff, en *“Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo II, Cuarta Edición Actualizada, Abeledo –Perrot, Bs. As., 2005, pág. 493 y cc.*

No obstante ello, y entendiendo que existe desviación de poder cuando el órgano estatal se sirve de su potestad legal para fines o motivos distintos a los previstos en la norma respectiva, es dable profundizar el análisis de esta cuestión.

Con respecto al agravio manifestado por la actora, por entender que le han cercenado su derecho a la igualdad de oportunidades en la carrera administrativa, prevista en el art. 11, inciso c), del Decreto 366/2006, cabe traer a colación que la agente Estrada detenta la categoría Administrativo Tramo Superior Categoría 1 “Dirección General” (máxima categoría administrativa del escalafón establecida por el Convenio Colectivo de Trabajo homologado por Decreto 336/06), razón por la cual, no se advierte el agravio invocado por la actora, ya que, independientemente del área en que ejerza su función de dirección, no le es posible un ascenso laboral porque escalofonariamente ha llegado al nivel más alto que puede aspirar conforme la normativa vigente.

Con respecto al cambio de lugar físico en el que debía cumplir sus funciones, la hipótesis planteada respecto a que el inmueble donde se erigió la oficina en que la Sra. Estrada debía desempeñar su cargo de Directora de la Dirección General de Diseño de Políticas Administrativas, se encontraba alejada de la sede donde funciona el Rectorado de la Universidad, ámbito en el cual desempeñaba sus funciones con anterioridad a esta designación; como así también el hecho de que no contara con personal a su cargo, ni mobiliario y los medios tecnológicos y de comunicación necesarios para desempeñar su función, debe descartarse atento a lo siguiente:



Cabe tener presente que la Resolución Rectoral N° 850, por la cual se dispone el pase de la agente Estrada, fue emitida en noviembre de 2015, y que en el mes de mayo de 2016 la mencionada tomó licencia por razones de salud, durante dos años. En dicho plazo venció el contrato de locación con la oficina ubicada en el 7° piso del Edificio sito en Bv. Vélez Sarsfield 1170 de esta ciudad donde se encontraba emplazada la Dirección General de Diseño de Políticas Administrativas, donde debía ejercer sus funciones la actora; razón por la cual se trasladó dicha oficina al inmueble sito en calle Carlos Pellegrini 211, 1° piso de esta ciudad. Por otra parte, en mayo de 2016, cuando la agente debía reincorporarse a sus funciones, requirió a la Universidad una oficina acorde a sus necesidades de salud, toda vez que se encontraba imposibilitada de subir escaleras (conforme certificado médico acompañado), lo cual derivó en que la Universidad le acondicionara una oficina en el campus universitario, sito en Av. Jauretche 1555, a partir del mes de junio de 2018. Asimismo, en fecha 04/12/2019 (ver fs. 1153 expediente en soporte papel), la actora desistió de la inspección ocular ordenada, solicitando se ordene traslado para alegar.

A la luz de lo expuesto, y de conformidad a las constancias obrantes en autos, se puede afirmar que el agravio al que refiere la actora en su escrito de demanda, en lo que respecta al lugar físico en que debe ejercer sus funciones, ha desaparecido.

Por todo lo expuesto en este apartado, se debe tener por no configurado el vicio señalado contra el elemento “finalidad”, como así tampoco se configura la llamada “desviación de poder”.

6) En cuanto a los Principios y Derechos que sostiene la actora han sido vulnerados por el dictado de las Resoluciones atacadas, cabe efectuar un análisis de ellos.

En tal sentido, se debe ponderar que la actora ha podido desplegar en sede administrativa los recursos tanto de reconsideración como el jerárquico en contra de las resoluciones emitidas por el Rector de la Universidad Nacional de Villa María. Asimismo, aun cuando la agente no comparta los argumentos y la decisión del Rectorado y del Honorable Consejo Superior de esa Alta Casa de Estudios, lo cierto es que no se han cercenado el debido proceso y la tutela administrativa efectiva. También la actora ha podido ejercer el derecho de defensa en sede judicial, impetrando un Recurso Directo que la Excma. Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba ordenó





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

reconducir como acción ordinaria, que es la acción que aquí se tramita, y en el marco de la cual ha podido desplegar todos los medios probatorios propuestos, se han garantizado el debido proceso y ha podido la actora ejercer una verdadera tutela judicial de sus pretensiones.

En cuanto a la afectación que manifiesta la actora, entendiendo que el ser titular de la Dirección General de Administración de la UNVM es un bien inmaterial que se encuentra dentro de la órbita de su propiedad, y que como tal debe ser protegido; es necesario distinguir que una situación es el cargo jerárquico - escalafonario que ocupa, esto es categoría Administrativo Tramo Superior Categoría 1 “Dirección General” (máxima categoría administrativa del escalafón establecida por el Convenio Colectivo de Trabajo homologado por Decreto 336/06), que no puede ser modificado en detrimento de la agente; y otra situación es la cartera o área dentro de la cual debe ejercer esa categoría que detenta, decisión ésta que se encuentra dentro de la órbita de discrecionalidad con que cuenta el Rectorado, en la medida que ello asegure la continuidad, seguridad, calidad y eficiencia en el servicio público que prestan las instituciones universitarias nacionales, asegurando al trabajador justas y adecuadas condiciones de trabajo, manteniendo su digna retribución. En este caso puntual no se infiere una afectación material, dado que la agente mantiene su categoría, sigue a cargo de una Dirección General, y su remuneración no ha sido objeto de agravio, entendiéndose que la misma es acorde al cargo que detenta.

En cuanto a la legalidad y razonabilidad de las decisiones adoptadas por el Rectorado, confirmado luego por el Consejo Superior, se puede aseverar con el grado de control que puede ejercer el Tribunal, que las mismas se adecuan al marco legal vigente y que fueron adoptadas dentro de las facultades de dirección y organización que le son propias.

En relación al deber de protección del trabajo en sus diversas formas, no se vislumbra que el mismo haya sido afectado, toda vez que la agente mantiene su puesto de trabajo, su categoría, le ha sido asignada una oficina acorde a sus necesidades físicas, y su remuneración no ha sido cuestionada. En cuanto al desplazamiento físico, en tanto la nueva Dirección General de Diseño de Políticas Administrativas, a la que fue designada debió ser trasladada en otra dependencia de la Universidad, ello no puede ser considerado como violatorio o atentatorio al derecho del trabajo.



#28699184#335703490#20220729121300007

Finalmente, respecto del derecho a no ser discriminado, aduce la actora que la discriminación es por parte del Sr. Secretario de Economía con aval del Rectorado, y que se basa en la estigmatización de la agente, en el levantamiento de versiones de descrédito por hechos infundados y por pertenecer a la planta permanente con una extensa carrera administrativa, utilizando en su agresión el manejo con versiones y rumores ante sus compañeros, todo lo cual, a su entender, conlleva una serie de consecuencias laborales; no obstante lo extenso de su presentación, lo cierto es que no se encuentran acreditados dichos extremos en autos, razón por la cual no pueden ser atribuidos al Sr. Secretario de Económicas, ni por existentes.

7) En este contexto, analizadas las cuestiones fácticas y el derecho aplicable, cabe poner de resalto que la Universidad Nacional de Villa María ciñó su actuar a las disposiciones legales vigentes, de manera tal que en estricto uso de las atribuciones que le son propias y el procedimiento específico establecido a tal fin en las disposiciones legales que la rigen, dictó la Resolución Rectoral N° 850/2015 y la Resolución Rectoral N° 009/16 que rechaza el recurso de reconsideración incoado por la actora, confirmado luego por la Resolución del Honorable Consejo Superior N° 040/2016, que rechazó el recurso jerárquico

No se vislumbra que en el procedimiento que llevó adelante la UNVM se hayan configurado las nulidades planteadas por la actora, toda vez que no se demuestra que en el caso se hayan violado las garantías del debido proceso, derecho de defensa o el derecho a obtener una decisión fundada, no obstante el despliegue probatorio efectuado tanto en sede administrativa como en la acción judicial.

Razón por la cual, este Tribunal entiende que las decisiones adoptadas por el Sr. Rector y por el Honorable Consejo Superior, supra citadas, son perfectamente válidas, por lo que en consecuencia, la demanda instaurada debe ser rechazada.

8) En cuanto a las costas del proceso, considero justo y razonable que sean soportadas en el orden causado, atento la complejidad técnica del tema traído a debate, asumiendo que las cuestiones resueltas se enmarcan dentro de las que se han dado en calificar como “opinables en derecho” (art. 68 segundo párrafo del C.P.C.C.N.).

Conforme lo previsto en los arts. 16, 29, 44 y 51 de la Ley 27.423, se regulan los honorarios de los Dres. Carlos Fernando Machado y Fernando José Forneris, en conjunto y proporción de ley, en la suma de pesos sesenta y tres mil (\$ 63.000,00),





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

equivalente a 7 (siete) UMA (Unidad de Medida Arancelaria), al momento del dictado de la presente resolución; y los de los Dres. Daniel Farías y María Paula Miozzo en conjunto y proporción de ley, en la suma de pesos sesenta y tres mil (\$ 63.000,00), equivalente a 7 (siete) UMA (Unidad de Medida Arancelaria), al momento del dictado de la presente resolución.

Asimismo, corresponde establecer que, a las sumas de honorarios reguladas en el presente decisorio, deberán adicionarse la alícuota correspondiente al impuesto al valor agregado; de así corresponder (Decreto N° 689/99 AFIP).

Por ello;

RESUELVO:

1) Rechazar la demanda instaurada por la Sra. María Rosa Estrada, DNI 13.090.226, por las razones esgrimidas en los considerandos respectivos.

2) Imponer las costas por el orden causado (art. 68 segundo párrafo del C.P.C.C.N.), regulando los honorarios de los Dres. Carlos Fernando Machado y Fernando José Forneris, en conjunto y proporción de ley, en la suma de pesos sesenta y tres mil (\$ 63.000,00), equivalente a 7 (siete) UMA (Unidad de Medida Arancelaria), al momento del dictado de la presente resolución; y los de los Dres. Daniel Farías y María Paula Miozzo en conjunto y proporción de ley, en la suma de pesos sesenta y tres mil (\$ 63.000,00), equivalente a 7 (siete) UMA (Unidad de Medida Arancelaria), al momento del dictado de la presente resolución. Asimismo, corresponde establecer que, a las sumas de honorarios reguladas en el presente decisorio, deberán adicionarse la alícuota correspondiente al impuesto al valor agregado; de así corresponder (Decreto N° 689/99 AFIP).

3) Protocolícese y hágase saber.

