



Desafíos alrededor de la construcción de un digesto general para la
Universidad Nacional de La Plata

Rafael Clark

Revista ES (en y sobre Educación Superior)

Vol.1, N°1-2 / Fecha de publicación: 27/12/2021

e-ISSN: 2718-6539

<https://revistas.unlp.edu.ar/ES/index>

IIES – Facultad de Odontología

DOI: <https://doi.org/10.24215/27186539e010>

Desafíos alrededor de la construcción de un digesto general para la Universidad Nacional de La Plata

***Challenges around the construction of a general digest for the National
University of La Plata***

***Desafios para a construção de um resumo geral para a Universidade
Nacional de La Plata***

Abogado Rafael Clark

Prosecretario de Legal y Técnica - UNLP

rafael.clark@presi.unlp.edu.ar

Resumen

La Universidad Nacional de La Plata, en tanto ente público estatal, se encuentra alcanzada por sendas previsiones federales vinculadas con la

publicidad de sus actos, algunas de ellas resultan obligaciones y otras cargas a las cuales queda supeditada la eficacia jurídica del acto de que se trate. En paralelo, las propias normas universitarias de diversas épocas y formalmente vigentes contienen directivas y criterios, generando la necesidad de un estudio que permita su armonización sobre la base de los principios generales que gobiernan la materia. De tal modo, un digesto general adecuadamente estructurado para la satisfacción de estas necesidades jurídicas y de gestión, se presenta como la herramienta adecuada para el problema en estudio. Sin perjuicio de lo cual, un análisis cuidadoso de la especial coyuntura en la que se encuentra la burocracia universitaria y la adecuada ponderación de sus capacidades, potencialidades y limitaciones, permitirá calibrar los alcances que deban pretenderse para que la herramienta resulte jurídicamente eficaz, al tiempo que eficiente iniciativa de gestión en la concreta situación universitaria.

Abstract

The National University of La Plata, as a state public entity, is affected by federal provisions related to the publicity of its acts, some of them are obligations and other charges to which the legal effectiveness of the act in question is subject. At the same time, the university standards of various eras and formally in force contain directives and criteria, generating the need for a study that allows their harmonization on the basis of the general principles that govern the matter. Thus, a properly structured general digest to satisfy these legal and management needs is presented as the appropriate tool for the problem under study. Without prejudice to which, a careful analysis of the special situation in which the university bureaucracy finds itself and the adequate weighting of its capacities, potentialities and limitations, will allow to

calibrate the scope that should be sought for the tool to be legally effective, at the same time what an efficient management initiative in the specific university situation.

Resumo

A Universidade Nacional de La Plata, como entidade pública estadual, é afetada por dispositivos federais relativos à publicidade de seus atos, alguns deles obrigações e outros encargos a que está sujeita a eficácia jurídica do ato em questão. Paralelamente, as normas universitárias de várias épocas e formalmente vigentes contêm diretrizes e critérios, gerando a necessidade de um estudo que permita a sua harmonização com base nos princípios gerais que regem a matéria. Assim, um resumo geral devidamente estruturado para satisfazer essas necessidades legais e de gestão é apresentado como a ferramenta apropriada para o problema em estudo. Sem prejuízo do que, uma análise atenta da situação especial em que se encontra a burocracia universitária e a ponderação adequada de suas capacidades, potencialidades e limitações, permitirá calibrar o alcance que se deve buscar para que a ferramenta seja juridicamente eficaz, em ao mesmo tempo, que iniciativa de gestão eficiente na situação específica da universidade.

Palabras clave

Digesto General, Universidad Nacional de La Plata

Keywords

General Digest, National University of La Plata

Palavras chave

General Digest, Universidade Nacional de La Plata

Introducción

La forma republicana de gobierno que nuestra Constitución Nacional¹ adopta, tiene entre sus requisitos fundamentales aquel que demanda observar la publicidad de los actos de gobierno.

En materia de derecho administrativo, aquel antiguo mandato aspiracional se concretiza a partir del régimen legal de eficacia de los actos de la administración, tal como se encuentran actualmente regulados por el artículo 11 del Decreto Ley 19.549/72² llamado “Ley Nacional de Procedimiento Administrativo” (en adelante LNPA), que dice: “Para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia debe ser objeto de notificación al interesado y el de alcance general, de publicación.” Evitando ingresar en análisis teóricos sobre la aplicabilidad del citado decreto ley al ámbito de la administración autónoma de las universidades nacionales, nos basta con señalar que el texto legal transcrito reconoce su émulo en el artículo 69 de la Ordenanza 101³ de la Universidad Nacional de La Plata que, en su parte pertinente, manda: “Para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia, debe ser objeto de notificación al interesado, y los de alcance general, de publicación”.

¹Texto vigente según Ley 24.430 en

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7148168/19950110?busqueda=1>

² Texto vigente en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm>

³ Texto vigente en

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/25586/Versi%C3%B3n_actualizada_2016_.pdf-PDFA.pdf?sequence=3&isAllowed=y

La notificación de los actos de alcance particular se encuentra regulada en el Título V de la Ordenanza 101, mientras que el régimen de publicación de actos de alcance general se encuentra regulado por los artículos 53 a 58 de la misma norma, mediante la prudente combinación de publicidad formal a través del Boletín Oficial de la Universidad y el tradicional sistema de transparentes como medida de publicidad adicional.

A su tiempo, la Ordenanza 186/87⁴ (“Publicaciones Obligatorias de la Universidad Nacional de La Plata”) regula la obligatoriedad, contenido y periodicidad mínima del Boletín Oficial en sus artículos 2 y 3. Se observa un alto grado de cumplimiento de esta previsión, por lo menos, de aquellas normas que, en ocasión de ser aplicadas dan lugar a la interposición de un recurso jerárquico. Invariablemente ha sostenido la Comisión de Interpretación y Reglamento del Consejo Superior que solo pueden ser válidamente aplicados los reglamentos que hayan dado debido cumplimiento a las normas de publicación en el Boletín Oficial. Su frecuencia de emisión suele ser semanal a partir de la previsión contenida en los artículos 11, 20 y 29 de la Ordenanza 295⁵ (“Régimen de celebración, ejecución y control de convenios”) que supeditan la validez de las distintas clases de instrumentos convencionales alcanzados por la citada norma, al cumplimiento de la diligencia de publicación de los mismos en el Boletín Oficial.

Así funcionó el régimen de publicidad de los actos universitarios desde tiempo inmemorial con excepción de algunos cambios que se introdujeron en razón del

⁴ Texto vigente en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/25655/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁵ Texto vigente en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/68053/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

avance de nuevas tecnologías. No obstante, en la última década se produjeron notorios cambios normativos que vuelven, aunque sea parcialmente, obsoletas nuestras actuales prácticas. Muy someramente mencionaremos los más significativos.

La ley 26.097⁶, sancionada el 10 de mayo de 2006 y promulgada el 6 de junio del mismo año, aprobó la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de octubre de 2003. El artículo 10 del citado instrumento internacional, bajo el título “Información Pública”, dice: “Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- “a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- “b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y

⁶ Texto vigente en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7288979/20060609?busqueda=1>

“c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.”

La primera recepción operativa, en el derecho nacional, de los compromisos asumidos por la Nación en la Convención antes referida, en cuanto hace al artículo transcrito, fue mediante el decreto 1172/03⁷, dictado el 03 de diciembre de 2003, cuyo Anexo VII, llevó por título “Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional”.

A su tiempo, y bajo la inspiración de los instrumentos señalados, la Universidad Nacional de La Plata reguló por Ordenanza N° 280⁸, en el año 2010, en un sentido similar (aunque desde luego adaptado a las peculiaridades de la institución) a los criterios del Anexo VII al Decreto 1172/03.

En 2016 el Congreso Nacional sanciona la Ley 27.275⁹, llamada “Derecho de Acceso a la Información Pública”, actualmente vigente. La norma fija altos estándares para el derecho que regula (en gran medida conforme los lineamientos de la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”¹⁰, aprobada por la Organización de Estados Americanos) y resulta expresamente de aplicación al ámbito de las universidades nacionales. La estructura normativa se despliega en dos títulos, referido el primero del “Derecho de acceso a la información pública” mientras que su Título II, denominado “Transparencia Activa” resulta una novedad en el derecho vernáculo, recogiendo el principio de publicidad web oficiosa de cierta

⁷ Texto en

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7258266/20031204?busqueda=1>

⁸ Publicada en Boletín Oficial UNLP N° 91 disponible en

<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/89337>

⁹ Texto vigente en

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/151503/20160929?busqueda=1>

¹⁰ Texto en http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

información, con independencia de que algún particular la solicite. En esta extrema síntesis, debe señalarse que el artículo 38 de la ley estableció: “Los sujetos obligados contarán con el plazo máximo de un (1) año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial, para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma”. La referida publicación se cumplió el día 29 de septiembre de 2016, de donde surge que el plazo de adaptación a partir del cual la plenitud de las obligaciones establecidas resulta efectivamente exigible venció el día 29 de septiembre de 2017, comenzando a regir, en consecuencia, a partir del día 1° de octubre de ese año.

Nuestra universidad, conteste del cambio normativo realizado, y enfrentada a la necesidad de adecuar los principios, mandas y procedimientos de la ley a su ámbito interno, dispuso el 14 de julio de 2017, por Resolución presidencial N° 699/17, la constitución de una “Comisión Universitaria de Acceso a la Información Pública”, presidida por el Secretario de Asuntos Jurídicos y Legales e integrada por la totalidad de los Secretarios de la gestión. Las funciones que se atribuyeron a la mencionada comisión fueron, conforme su artículo 2°, las siguientes:

- “Estudiar la mejor armonización de la normativa federal aplicable con las normas y procedimientos de esta universidad;
- “Elaborar una propuesta para el desarrollo de una política universitaria de acceso a la información;
- “Encomendar a las áreas competentes los estudios especiales que resulten menester;
- “Invitar especialmente a participar de sus deliberaciones, cuando la temática lo aconseje, a quienes pudieran aportar elementos relevantes para sus tareas;

- “Elevar sus informes y conclusiones, definitivos o provisionales, a la Presidencia de la Universidad.”

A resultas del trabajo de esa comisión, y ya asumida la gestión 2018-2022, el Presidente Tauber sometió a consideración del Consejo Superior en su primera sesión ordinaria una serie de proyectos normativos referidos a una reorganización de distintos aspectos jurídicos y procedimentales relacionados con la faena administrativa, los cuales resultaron aprobados por amplia mayoría. Entre ellos figuraba el que se convertiría en Ordenanza N° 293¹¹, llamada “Régimen de acceso a la información, protección de datos y transparencia de la Universidad Nacional de La Plata”, en cuyo Capítulo IV se regula el modo y procedimientos aplicables al cumplimiento por parte de la institución de las obligaciones derivadas del Título II de la Ley 27.275, de la cual es reglamentaria en el ámbito universitario.

En este marco, un problema que en este trabajo se pretende abordar es el posible incumplimiento parcial en que podría encontrarse la Universidad respecto de una particular obligación de publicidad consagrada por las normas vigentes y aplicables. El artículo 32 de la Ley 27.275 dice en lo interesa a este trabajo:

“Art. 32.- Transparencia activa. Los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con excepción de los indicados en sus incisos i) y q), deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros.

¹¹ Texto vigente en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68048>

“Asimismo, los sujetos obligados deberán publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos:

“h) Todo acto o resolución, de carácter general o particular, especialmente las normas que establecieran beneficios para el público en general o para un sector, las actas en las que constara la deliberación de un cuerpo colegiado, la versión taquigráfica y los dictámenes jurídicos y técnicos producidos antes de la decisión que hubiesen servido de sustento o antecedente”.

De los antecedentes fácticos y normativos reseñados se advierte que, en principio, la Universidad Nacional de La Plata podría encontrarse en situación de parcial incumplimiento a lo previsto en el inciso h del artículo 32 de la Ley 27.275. Si así efectivamente fuera, se cerniría sobre la Universidad y sus funcionarios el riesgo de afrontar desventajosamente eventuales planteos administrativos o judiciales. Además, corroborar un deliberado apartamiento de las normas sin que exista un fundamento razonable podría lesionar el bien ganado prestigio que coloca a nuestra casa como señera referencia en la ejemplaridad de sus procedimientos. Pero también sostenemos por hipótesis que un adecuado e inteligente cumplimiento del inciso señalado podría aportar una potente herramienta para el ordenamiento normativo y procedimental, impactando virtuosamente en la eficacia y eficiencia de nuestra administración cotidiana.

Por tanto, cabe postular el siguiente razonamiento fundamental, como eje estructurante de las reflexiones aquí vertidas: La Universidad Nacional de La Plata, en tanto ente público estatal¹², se encuentra alcanzada por el principio de

¹² Conforme CSJN in re “Universidad Nacional de Salta c/ Salta, provincia de (Secretaría de Medio Ambiente) s/ acción de amparo” (U.11.XLIV, sentencia del 06/08/2013). En idéntico sentido en “Universidad Nacional de Río Cuarto c/ Córdoba,

publicidad de los actos de gobierno, debiendo en concreto atender una doble necesidad de publicidad: Por un lado, la difusión que dimana de aquel principio, y que viene concretada en la Ley 27.275; y, por otro, la carga de publicar los actos de alcance general como condición de eficacia de los mismos, impuesta por el régimen del Decreto-Ley 19.549. Ello sin perjuicio de considerar que los proyectos de gestión pública deben realizarse sobre la base de un análisis realista de las concretas posibilidades de una organización dada. Intentaremos en las páginas siguientes, precisar el alcance de las obligaciones y cargas que en la materia estimamos vigentes y a postular modos razonables para su cumplimiento.

La publicidad jurídica como acotado ejercicio de comunicación

La comunicación ha sido estudiada desde diversas ópticas a lo largo de su evolución como disciplina científica. Luego de un sintético recorrido, Porta (2006) dice: “Definimos que la comunicación es un proceso social de producción de formas simbólicas. Desde esta perspectiva describimos y estudiamos los medios inmersos en el proceso de mediatización de una sociedad, para entender cómo participan los medios en los modos de acción e interacción de los hombres entre sí y de estos con el mundo.”

Tratándose el presente trabajo sobre los efectos jurídicos de una específica clase de comunicación, como es la publicación de actos administrativos, surge claramente que el enfoque transcrito resulta excesivo. El derecho, en tanto disciplina formalista –por lo menos en lo necesario para predicar sobre la eficacia de los actos administrativos- no se ocupa de todos esos aspectos. Por

provincia de y otro s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 27/11/2014 (Fallos 337:1323).

el contrario, reduce su interés a la correspondencia entre el mensaje y el acto administrativo de que se trate y al adecuado funcionamiento del medio de publicidad seleccionado. Tan es así que, ni siquiera se hace cargo de la eventual recepción del mensaje, preocupación suplantada por una presunción iure et de iure derivada de la oportuna publicación en los medios señalados por el ordenamiento¹³.

Publicidad de los actos de gobierno y transparencia

Señalamos en su oportunidad que uno de los fundamentos axiológico – jurídicos del deber de publicidad de los actos deriva del clásico principio republicano de publicidad de los actos de gobierno. Aquel dieciochesco principio actualmente implica los valores acceso a la información pública y transparencia como evolución lógica en el actual estado del estado social de derecho.

Ha sostenido Vallefín (2017) que “La publicidad en el sentido al que nos referiremos puede definirse como la exigencia de hacer visibles y conocidas las decisiones, los procedimientos, las acciones y las razones del poder político... Desde su origen, la publicidad política ha tenido la función de ejercer un control normativo del poder absoluto.

“En ese sentido, la exigencia de publicidad del poder político, podemos adelantar, involucra cuatro elementos: visibilidad, cognoscibilidad, accesibilidad y controlabilidad... La publicidad así entendida es una categoría típicamente iluminista en cuanto que representa bien uno de los aspectos de la batalla de

¹³ Reza el artículo 8 del Código Civil y Comercial de la Nación: “Principio de inexcusabilidad. La ignorancia de las leyes no sirve de excusa para su cumplimiento, si la excepción no está autorizada por el ordenamiento jurídico.”

quien se considera llamado a derrotar el reino de las tinieblas: doquiera haya extendido su propio dominio, la metáfora de la luz y del esclarecimiento (de la Aufklärung o de la Enlightenment) se adecúa bien a la representación del contraste entre poder visible y poder invisible”.

A su tiempo, Basterra (2017) señala que “...el acceso a la información pública constituye en la actualidad uno de los requisitos indispensables para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos; situación que ha sido recogida por el derecho, al considerar que la libertad de información es parte esencial de los derechos fundamentales.”

Más específicamente en relación con la faz de “transparencia activa” de los principios y valores aquí en estudio, señaló la Dra. Basterra (2017) que “La transparencia activa, información pública positiva o publicidad activa es la obligación estatal de poner en conocimiento de la ciudadanía –por motu proprio o por imperio legal- la información pública. Esta herramienta acrecienta la participación ciudadana en los asuntos públicos, además de ser un mecanismo más para lograr la transparencia gubernamental.

“En definitiva, implica la obligación de los requeridos de publicar cierta información relevante, precisa y actualizada, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la ley sin que ninguna persona o institución se haya solicitado.

“Podemos afirmar que el principio de transparencia activa constituye un pilar básico para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. Su adecuado cumplimiento permite ahorrar tiempo y gastos tanto al sujeto pasivo como al solicitante y evita la repetición de solicitudes y tiempos de espera.”

La publicidad de las normas como condición de su eficacia formal

Distinguidas, incluso en el pensamiento de Kelsen (1982), la validez y la eficacia de una determinada norma en términos teóricos; convendrá a los limitados fines de este trabajo, enfocar el examen sobre el rol que la publicidad específica de las normas juega como *conditio sine qua non* de su eficacia formal en el derecho nacional.

Bidart Campos (1996), en relación con las previsiones de nuestra Constitución Nacional relativas a la eficacia de las leyes, sostuvo que: “El presidente dispone la publicación del texto de la ley. La publicación integra en nuestro sistema la etapa de eficacia para dar vigencia normológica y obligatoriedad a la ley, por lo que puede decirse que dicha etapa se compone de: c’) la promulgación y c’’) la publicación.” Agrega el laureado constitucionalista, reforzando el carácter imprescindible de la publicación: “La promulgación tácita provoca un problema, porque en ausencia del decreto del poder ejecutivo falta también la correspondiente orden de publicar la ley. Cualquiera sea la solución burocrática que se arbitre, no dudamos de que también las leyes promulgadas tácitamente exigen el requisito de su publicación”.

Por su parte, Sampay (1951) había definido la publicación de las leyes en nuestro sistema constitucional señalando que “es la notificación de un mandamiento legislativo que se hace a la comunidad”, calificando a la publicación como el “remate de la operación jurídica compleja que es la promulgación”.

Más cerca, el Profesor Ziulu (2014) enseña, sobre las finalidades de la publicación de la ley: “Este acto, realizado por los poderes públicos, cumple una doble finalidad: otorgarle autenticidad a su texto y conferirle obligatoriedad... La publicación de la ley tiene fines distintos que la difusión de ella. Ésta tiende más directamente a su conocimiento material y puede ser

realizada tanto por el Estado como por los particulares.” Y agrega: “la publicidad de la ley siempre fue considerada un principio general e indispensable para su efectiva vigencia, que sólo podía ser omitida en casos de manifiesta gravedad. Además, la necesidad de la publicidad de la ley es fruto del sistema republicano de gobierno adoptado por nuestra Ley Fundamental (art. 1°)”.

El actual Código Civil y Comercial de la Nación, en reedición de un antiguo temperamento ya recogido por su antecesor, regula el efecto de la publicación de las leyes en relación con los derechos y obligaciones. Han dicho, comentando el código, Herrera, Caramelo, Picasso, et al. (2015): “El CCyC sigue el mismo sistema que el CC: si la ley no establece un plazo de vigencia, el plazo legal supletorio es el de los ocho días desde su publicación oficial. He aquí un cambio respecto del art. 2° CC. Sucede que en la normativa anterior se aludía primero a la publicación a secas y después a la publicación oficial.

“Como bien se ha explicado, la publicación de una ley no forma parte del proceso de formación de una ley; ella existe como tal a partir de su promulgación, pero lo cierto es que las leyes no pueden instalarse si no son publicadas, es decir, publicitadas. ¿Cómo se puede conocer una ley y empezar a tener vida en el plano sociojurídico si no se la conoce? En este sentido, la publicación oficial de una ley es imprescindible para su necesaria difusión, pero ello no certifica que todas las personas como destinatarios de las normas, las conozcan efectivamente.”

Actos de la administración universitaria: ensayo utilitario de clasificación

Contestes de los seculares debates doctrinarios alrededor de los actos de la administración, pero advirtiendo que no es este el lugar para dar cuenta de ella;

ensayaremos algunas clasificaciones fundadas únicamente en la utilidad que puedan reportar a los fines del tema en estudio.

Según su emisor, tendremos: a) actos administrativos y b) actos bilaterales o multilaterales. Estos últimos, a su vez, y atento los regímenes previstos en las ordenanzas 295 y 297 de la Universidad, podrán sub-clasificarse en: b') convenios o b'') contratos.

En cuanto a esta clasificación, convendrá clarificar que la misma obedece, principalmente al diverso régimen de eficacia que más adelante será analizado. Es por tal razón que se agrupa conjuntamente a los bilaterales o multilaterales, toda vez que el régimen resulta semejante. La sub-clasificación de éstos en convenios y contratos no obedece a una cuestión teórica de naturaleza jurídica sino las específicas previsiones que las normas universitarias contienen al respecto.

Dice la Ordenanza 295 “Régimen de Celebración, Ejecución y Control de Convenios” en su artículo 1°, dedicado a delimitar su ámbito material de aplicación: “La presente ordenanza será aplicable al proceso de preparación, celebración, ejecución y control de los instrumentos convencionales que celebre o haya celebrado la Universidad Nacional de La Plata, y sus instrumentos preparatorios; excluyendo las contrataciones cuyo objeto consista en la adquisición por parte de la Universidad de bienes, obras o servicios, por un precio en dinero o, en general los que queden alcanzados por el régimen de contrataciones de la Universidad. En todos los instrumentos convencionales deberá figurar expresamente que se celebran en el marco del régimen establecido por esa Ordenanza y sus normas complementarias”.

Por su parte, el artículo 2° de la Ordenanza 297, “Régimen de Contrataciones de la Universidad Nacional de La Plata”, en relación con el ámbito material de

aplicación, dice: “Las disposiciones del presente reglamento serán de aplicación obligatoria a todas las contrataciones llevadas a cabo por la UNLP...”; ampliando el artículo 3° que “Las disposiciones del presente serán de aplicación obligatoria a los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio de la UNLP, y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente...”. Por último, el artículo 4°, al enumerar las exclusiones a la aplicabilidad del régimen, señala en su inciso h): “Los convenios que se rijan por Ordenanza del Consejo Superior UNLP 295/2018”.

Se advierte que el legislador universitario ha tenido en cuenta la similitud conceptual que puede surgir entre convenios y contratos, por tratarse ambos, en última instancia de “instrumentos convencionales” o, con mayor precisión desde la óptica iuspublicista, “actos bilaterales”. Ello explica las previsiones de exclusión recíproca obrantes en el artículo 1° de la Ordenanza 295 y 4°, inciso h) de su semejante 297. No ha alcanzado aún la práctica jurídico administrativa de la Universidad a completar un perfilamiento claro y distinto de cada uno de estos institutos. Sin embargo, atento la diversidad de régimen y especialmente considerando que los modos de publicidad de los mismos resultan diversos, se justifica su separación aún sin disponer de una noción conceptual que logre definirlos con precisión.

Según que produzcan efectos jurídicos directos o no, podrán existir: a) actos de la administración productores de efectos jurídicos, o b) actos preparatorios o actos de la administración consultiva. Corresponde tener presente estas dos categorías, toda vez que, si bien la Ley de Acceso a la Información Pública ordena su publicidad a los efectos de la transparencia activa; lo cierto es que los efectos jurídicos que puedan derivarse de la misma en uno u otro caso son

diferentes. Así, la publicación de actos preparatorios o de la administración consultiva (informes, reportes, dictámenes, etc.) implica estrictamente el cumplimiento de una determinada obligación legal, pero sin que su inobservancia tenga impacto directo en la suerte que el acto en cuestión pueda correr.

Por el contrario, tratándose de actos de la administración productores de efectos jurídicos (se trate de actos administrativos, actos bilaterales o actos generales), la publicidad puede constituir no ya una obligación sino una carga; esto es un imperativo en el propio interés; una condición de eficacia.

Según sus destinatarios, existirán: a) actos administrativos y b) actos de alcance general. Estos últimos, a su vez, pueden sub-clasificarse en: b') actos generales no reglamentarios y b'') reglamentos.

Serán actos de alcance general, por oposición al acto administrativo stricto sensu, aquellos que se encuentran dirigidos a regir una variedad indeterminada de situaciones futuras. A los efectos de nuestro estudio, la diferencia en el régimen de eficacia surge con claridad meridiana del propio texto de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549, que en su artículo 11, manda: "Para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia debe ser objeto de notificación al interesado y el de alcance general, de publicación."

La sub-clasificación, dentro de la categoría de actos de alcance general, según que tengan o no contenido reglamentario puede responder a criterios académicos más que prácticos, por lo menos en el superficial análisis que demandan los limitados objetivos de este trabajo. Sin perjuicio de ello, y sin pretender ingresar en elucubraciones doctrinarias, debe señalarse que en la cotidianeidad de la faena administrativa universitaria existen numerosos casos

de actos de alcance general no reglamentarios que, por su especial función se encuentran sometidos a regímenes peculiares de publicación o difusión como condición de eficacia y, consecuentemente, de validez del procedimiento en lo que subsiga a cada uno de ellos. Nos referimos, por ejemplo, a los actos de llamado de concurso para la provisión de cargos docentes o nodocentes, los que disponen convocatorias para proyectos de investigación o extensión, o los llamados a licitación o similares procedimientos de contratación de bienes o servicios. Todos ellos son actos de alcance general, pero que no constituyen estrictamente reglamentos (por carecer de vocación de regulación proyectada hacia un futuro indefinido). Esos actos, según surge del artículo 3° de la Ordenanza 186, no se publican en el Boletín Oficial de la universidad, el cual solo se integrará con las “normas” (debe entenderse “reglamentos”) que detallan los incisos de su artículo 2°. Sin embargo, las ordenanzas 179, 262, 279 y 297 prevén para cada uno de esos casos diversas previsiones de publicidad especial (carteleras, sitios web específicos, avisos en periódicos, etc.).

Por su función en el procedimiento, tendremos a) actos administrativos definitivos, b) interlocutorios o c) de mero trámite. Esta última clasificación permitirá afinar la real obligación contenida en el artículo 32 de la Ley de Acceso a la Información Pública dentro de sus límites razonables más allá de una interpretación estrictamente literal que tornaría a la imprecisa fórmula de su inciso h) impracticable. En el marco de un procedimiento dado, un acto será definitivo si resuelve la pretensión principal deducida en su inicio. Valga quizás la siguiente aclaración, para la mejor comprensión. Un mismo procedimiento puede merecer el dictado de más de un acto definitivo cuando, por ejemplo, se interpongan recursos contra el acto que resuelve en primera instancia el

reclamo inicial. En tal supuesto, tan definitivo será el acto recurrido como aquel que resuelva el recurso deducido.

Por su parte, suele llamarse interlocutorios a aquellos actos que, no revistiendo el carácter de definitivos en relación al proceso en cuyo marco se dictan, implican una decisión de la autoridad sobre un asunto incidental vinculado al procedimiento. Ejemplos clásicos constituyen emplazamientos o intimaciones, las decisiones sobre admisibilidad de pruebas ofrecidas o la resolución de recusaciones o impugnaciones en los procedimientos de concurrencia. La intensidad decisoria de estos actos, aún sin llegar a ser definitivos, demanda que sean notificados a las partes y suelen habilitar la interposición de recursos. Por último, de mero trámite o de impulso, se llaman aquellos actos que disponen el trámite del expediente, señalando las operaciones que cada área de la administración debe realizar para la conclusión de las actuaciones (pases, vistas, solicitud de informes, etc.). Por regla no se notifican ni resultan susceptibles de recurso, excepción hecha del remedio que la Ordenanza 101, artículo 98, denomina “queja”.

Señalamos que incluíamos esta clasificación con espíritu de recorte a la amplitud exagerada del texto legal. El inciso h) del artículo 32 de la Ley 27.275 prescribe la publicidad web de “Todo acto o resolución, de carácter general o particular...”. Una interpretación literal del dispositivo transcrito arrojaría como resultado la obligatoriedad de la publicación web de cada una de las fojas de cada uno de los expedientes, aún aquellas que tan solo consignan “En la fecha se toma conocimiento”, o “Siga el trámite ordenado”, o “Visto, pase a la oficina de...”.

El volumen de documentos alcanzados, y el consiguiente esfuerzo de digitalización de tales documentos en soporte papel, vuelve manifiestamente

irrazonable una interpretación como la expuesta en atención a los objetivos del sistema de transparencia activa estructurado por el citado artículo 32 y subsiguientes.

Aún sin enderezarse, a nuestro entender, a los reales objetivos de control público tenidos en mira por el ordenamiento, tal interpretación literal solo resultaría posible en el marco de una administración totalmente electrónica, en donde la totalidad de los documentos administrativos fueran creados, firmados y procesados electrónicamente. No resulta concebible tal proceder en un escenario donde aún el documento papel es la regla, como la Universidad Nacional de La Plata.

Por ello, estimamos que la fórmula contenida en el inciso h) debe circunscribirse a límites razonables y, en tal sentido, se propone interpretar teleológicamente el dispositivo para concluir en la necesidad de publicar los actos generales y, de los particulares, solo aquellos que produzcan efectos jurídicos directos oponibles a terceros y no limitados a la esfera interna de la administración universitaria.

En consecuencia, así reinterpretado el inciso en cuestión alcanzaría exclusivamente a los actos definitivos y, de los interlocutorios, solo aquellos que sean asimilables en sus efectos. Esto es, todos los actos que impacten de manera directa en la esfera de derechos de una persona.

Abonando la interpretación que se propone, cabe tener presente que el artículo 32 de la Ley 27.275 se inspira evidentemente en el artículo 18 de la Ley 104, texto modificado por Ley 5784, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁴. En efecto, el inciso g) del citado dispositivo local manda publicar en los sitios web

¹⁴ Texto vigente en <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20170119.pdf>

“Todo acto o resolución, de carácter general o particular...”. Compulsando el sitio de transparencia activa del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁵, se advierte que allí se publican “normativas” y “dictámenes” pero no contiene un espacio donde se publiquen los actos de alcance particular. Es decir, la jurisdicción en la cual nació la norma en cuestión realiza una interpretación bastante más restrictiva de la que aquí se propone como razonable.

Conclusiones: Límites razonables para la factibilidad del proyecto

Atento lo anterior, convendría señalar que, respecto de distintos tipos de actos, distinta es la naturaleza de la necesidad de publicidad que pesa sobre ellos. Así, sobre los actos de alcance general pesa la publicidad como carga de cuya observancia dependerá su eficacia, es decir la posibilidad de ejecutarlos válidamente en el mundo real y exigir su cumplimiento con sustento jurídico. Por otro lado, respecto de los actos de alcance particular, la necesidad de su publicidad dimana, como obligación ex lege, del texto del artículo 32 de la Ley 27.275.

El volumen y heterogeneidad de los actos dictados por las distintas autoridades universitarias, en una institución de impar complejidad, como es la UNLP, sumado a la inexistencia de recursos específicos asignados para el desarrollo a gran escala de proyectos como el que aquí se propone, manda extremar la prudencia en el ordenamiento de las miras, alcances y objetivos si se pretende delinear un proyecto realista cuya consecución resulte posible.

¹⁵ Ver en <https://www.buenosaires.gob.ar/ministerio-de-gobierno/transparencia>

Por tales razones, y en sintonía con la práctica extendida en múltiples entes públicos, entendemos que el Digesto inicialmente debe aspirar a condensar únicamente los actos de alcance general.

En consecuencia, deben readaptarse los objetivos planteados para limitarse inicialmente a confundir en un único sistema informático las funciones de boletín oficial y digesto, respecto de la totalidad de los actos administrativos de alcance general dictados por autoridades universitarias.

Debe tenerse presente la alta probabilidad de que, en un futuro relativamente cercano, se alcance la implementación de algún sistema de expediente electrónico en la Universidad Nacional de La Plata. Si ello aconteciera el acto de alcance particular nacería ya como objeto digital, volviendo su procesamiento para la eventual incorporación al sistema de Digesto, un protocolo de vinculación entre los sistemas. Serían, en consecuencia, innecesarias las operaciones de digitalización y demás.

En similar sentido resulta menester considerar la oportunidad que la implementación del Digesto generará para reformular una antigua práctica que se encuentra profundamente arraigada en la conciencia de los operadores jurídicos y administrativos de la UNLP, pero que se presenta como incompatible con las inminentes transformaciones derivadas de las iniciativas de gestión electrónica.

Tradicionalmente, la notificación de actos particulares, así como la publicación de actos generales, se realiza en la UNLP mediante la inserción de copias simples de los documentos en los cuales habían sido otorgados los actos (graficando: una fotocopia de la foja del expediente en la cual los funcionarios competentes habían plasmado sus firmas y sellos al pie de la decisión de que se trate). Tal método implica la extendida y ancestral práctica de fechar y

numerar los actos con posterioridad a que hayan sido firmados por la máxima autoridad otorgante.

En un escenario no lejano en el cual los actos sean firmados electrónicamente por los funcionarios, mediante el uso de la firma digital, el proceder descripto resulta inconcebible, toda vez que la firma digital impuesta a un documento electrónico garantiza entre otros aspectos la intangibilidad del mismo. Por lo tanto, una vez firmado, nada (ni aún el número) puede agregarse a un documento digital.

Resulta menester, en consecuencia, poner de manifiesto la necesidad de reformular esta práctica, pasando a un sistema como el que utiliza el Poder Ejecutivo Nacional mediante la Dirección Nacional del Registro Oficial. Se propone que el documento en el cual se extiende el acto de alcance general (y en su oportunidad, también el de alcance particular), ya sea electrónico o papel, sea remitido como primera medida a una oficina que cumpla formalmente las funciones de registro oficial de toda la universidad. Esa oficina tendrá la responsabilidad de transcribir el contenido del acto, incluida la mención de sus firmantes, al protocolo que al efecto deberá llevar y asignarle la numeración correlativa que corresponda una vez realizada esa tarea de registro.

De esta manera, lo que se publica ya no es el documento original (ni sus copias) en el cual se extendió el acto, sino el contenido tal como consta en el registro oficial, con la numeración que tal órgano le haya asignado.

Desde luego que para funcionar el sistema requiere una ordenanza del Consejo Superior que establezca la plena fe, en el ámbito de la UNLP, de las inscripciones que realice el registro oficial en el protocolo, así como de los reglamentos que publique. Además, se requerirá de sistemas de digitalización

con reconocimiento de caracteres para evitar la transcripción manual de textos, con la inevitable multiplicación de las oportunidades para el error humano. Una vez implementado algún sistema de gestión electrónica por medio del cual los documentos nazcan en formato digital, solo se tratará de exigir un formato tal que permita el procesamiento automático por parte del sistema de digesto.

Referencias

- Bastera, Marcela: Acceso a la información pública y transparencia, ASTREA, Bs. As., 2017.
- Bidart Campos, Germán, Manual de la Constitución Reformada, EDIAR, Bs. As., 1996, T. III.
- Herrera, Marisa, Caramelo, Gustavo, Picasso, Sebastián (Directores), Código Civil y Comercial de la Nación Comentado, Infojus, Bs. As., 2015, T. I.
- Kelsen, Hans: Teoría Pura del Derecho, traducción de la segunda edición por Vernengo, Roberto J., Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 1982.
- Porta, Paula: “Comunicación, medios, poder” en Hoja de ruta. Un recorrido por los sentidos sobre la comunicación, las cotidianidades y el poder, Cuaderno de Cátedra, EPC-FPyCS, Universidad Nacional de La Plata, 2016.
- Sampay, Arturo R.: Estudios de derecho público constitucional, de gentes y eclesiástico, Toaiteia, Bs. As., 1951.

- Vallefín, Carlos A.: “El secreto en las democracias contemporáneas. El caso de la Argentina. El debate parlamentario sobre la publicidad de los actos de gobierno y la derogación de las leyes secretas”. Tesis para optar por el grado de Magister en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, 2017. Disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/68821/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ziulu, Adolfo G.: Derecho Constitucional, Abeledo Perrot, Bs. As., 2014.

Bibliografía

- Alfonsín, Raúl R.: Fundamentos de la República Democrática. Curso de teoría del estado, EUDEBA, Bs. As., 2010.
- Balbín, Carlos F.: Tratado de derecho administrativo, 2da. edición, La Ley, Buenos Aires, 2015.
- Basterra, Marcela: Acceso a la información pública y transparencia, ASTREA, Bs. As., 2017.
- Bidart Campos, Germán: Manual de la Constitución Reformada, EDIAR, Bs. As., 1996.
- Bielsa, Rafael: Régimen universitario. Derecho y política, Ed. J Lajouane, Bs. As., 1932.
- Bielsa, Rafael: Derecho administrativo, Ed. La Ley, 6ta. Edición, Bs. As., 1964.
- Bobbio, Norberto: Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, (José F. Fernández Santillán, traductor), Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

- Buchbinder, Pablo: Historia de las universidades argentinas, Ed. Sudamericana, Bs. As., 2005
- Clark, Rafael I.: Autonomía universitaria y control judicial. Contornos del recurso directo del art. 32 de la Ley de Educación Superior, Ad Hoc, Bs. As., 2017.
- Colmo, Alfredo: Bases de organización universitaria en los países americanos, Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía., Bs. As., 1917.
- Comadira, Julio R., Escola, Héctor J. y Comadira, Julio P.: Curso de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, 1ª edición, 2ª reimpresión, Bs. As., 2018.
- Diez, Manuel M.: Derecho administrativo, Ed. Plus Ultra, 2da. Edición, Bs. As., 1974.
- Doberti, Juan Ignacio: La organización académica en la universidad. Los desafíos de una gestión compleja, EUDEBA, Bs. As., 2018.
- Escola, Héctor J.: Tratado teórico – práctico de los recursos administrativos, Ed. Depalma, Bs. As., 1967.
- Fernandez, Tomás R.: La autonomía universitaria: ámbito y límites, Ed. Civitas, Madrid, 1982.
- Finocchiaro, Alejandro: UBA c/ Estado Nacional. Un estudio sobre autonomía universitaria, Ed. Prometeo, Bs. As., 2004.
- Fiorini, Bartolomé A.: Manual de derecho administrativo, Ed. La Ley, Bs. As., 1968.
- García De Enterría, Eduardo: “La autonomía universitaria”, Revista de Administración Pública del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 117, p. 8.

- Gonzalez Diaz, Tania: Autonomía Universitaria, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1974.
- Gordillo, Agustín: Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Fundación de Derecho Administrativo, 10ma. Edición, Bs. As., 2011.
- Hernandez Trasobares, Alejandro: “Los sistemas de información: evolución y desarrollo”, Proyecto social: Revista de relaciones laborales, Nº 10-11, 2003, ps. 149/165.
- Herrera, Marisa, Caramelo, Gustavo, Picasso, Sebastián (Directores), Código Civil y Comercial de la Nación Comentado, Infojus, Bs. As., 2015.
- Hutchinson, Tomás: Régimen de Procedimientos Administrativos, 9ª Ed., Astrea, Bs. As., 2010
- Kelsen, Hans: Teoría Pura del Derecho, traducción de la segunda edición por Vernengo, Roberto J., Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 1982.
- Mairal, Héctor A.: Control judicial de la administración pública, Depalma, Bs. As., 1984.
- Marienhoff, Miguel S.: Tratado de Derecho Administrativo, Abeledo-Perrot, 5ta. Edición, Buenos Aires, 1995.
- Matus, Carlos: Política, Planificación y Gobierno, Fundación ALTADIR, Caracas, 1987.
- Porta, Paula: “Comunicación, medios, poder” en Hoja de ruta. Un recorrido por los sentidos sobre la comunicación, las cotidianidades y el poder, Cuaderno de Cátedra, EPC-FPyCS, Universidad Nacional de La Plata, 2016.

- Sampay, Arturo R.: Estudios de derecho público constitucional, de gentes y eclesiástico, Toaiteia, Bs. As., 1951.
- Sayagués Laso, Enrique: Tratado de derecho administrativo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos S. A., 4ta. Edición, Montevideo, 1974.
- Spinelli, Hugo: “El proyecto político y las capacidades de gobierno”, en Salud Colectiva, Vol. 8, Nº 2, 2012, p. 107/130.
- Tauber, Fernando: Comunicación en la planificación y gestión de las universidades públicas argentinas. El caso de la UNLP en el trienio junio 2004 – mayo 2007, Ediciones de Periodismo y Comunicación, La Plata, 2009.
- Tauber, Fernando: Hacia el segundo manifiesto: Los estudiantes universitarios y el reformismo hoy, EDULP, La Plata, 2015.
- Vallefín, Carlos A.: “El secreto en las democracias contemporáneas. El caso de la Argentina. El debate parlamentario sobre la publicidad de los actos de gobierno y la derogación de las leyes secretas”. Tesis para optar por el grado de Magister en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, 2017.
- Vanossi, Jorge Reinaldo: Universidad y Facultad de Derecho: Sus problemas, EUDEBA, Bs. As., 1989.
- Ziulu, Adolfo G.: Derecho Constitucional, Abeledo Perrot, Bs. As., 2014.