

LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA UNC DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO. UN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN COLECTIVA

Dra. Mariela Puga

Quienes no se mueven no notan sus cadenas.

Rosa de Luxemburgo

Introducción

El 18 de diciembre de 2020 el Honorable Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba (HCS-UNC) aprobó una significativa reforma al llamado “Reglamento Disciplinar” de la UNC (Resolución HCS-UNC N° 582/2020). La reforma fue impulsada por la Unidad Central de Políticas de Género (UNICEPG), y se centró en el tratamiento administrativo de asuntos relativos a la discriminación y violencias sexo-genéricas en las interacciones universitarias.

Aprobada por la unanimidad de los consiliarios, la propuesta resulta de un proceso de reflexión colectiva que tuvo lugar entre varios actores, estamentos y espacios de articulación de la comunidad universitaria, y que duró alrededor de un año. Ese proceso vistió al proyecto aprobado de una particular impronta idiosincrática y mancomunada, la que se intenta describir aquí.

En las líneas que siguen se relatan algunos hitos de este proceso, rescatando los fundamentos y estrategias centrales de la reforma.

En primera persona

Como lo personal siempre es político, quisiera empezar este apartado con una breve narración en primera persona, que deje registro de mi punto de vista participante en el proceso.

A fines del 2019, la Unidad Central de Políticas de Género (UNICEPG) me contrató para una tarea técnica muy concreta, tal, la de redactar una reforma al Reglamento de Investigaciones Administrativas desde una perspectiva de género. El interés del equipo reformista era desbloquear el procedimiento de investigación

administrativa de la UNC para permitir que las denuncias de violencia de género presentadas ante la Universidad tuvieran un tratamiento más justo.

La existencia de ciertos bloqueos, o si se quiere, la falta de canales institucionales eficaces para dar respuesta administrativa a las denuncias de violencia, era un asunto que tensionaba las relaciones entre las autoridades universitarias y una comunidad de indignadas/os en crecimiento. Yo misma, como docente, tenía razones para participar de esa indignación. Desde hacía varios años compartía cátedra con un docente sobre quien pesaban decenas de denuncias de violencia y discriminación presentadas por estudiantes y docentes durante décadas ante la Facultad, las que habían quedado registradas en antiquísimos expedientes dispersos en diferentes oficinas universitarias. Alguna vez, hacia el 2010, vi varios de esos expedientes amontonados sobre una mesa de reunión, mientras las autoridades intentaban “re-significar” el conflicto que, en ese momento, estudiantes indignadas venían a denunciar ante la Facultad. Como abogada feminista la escena me escandalizó, pero poco después, hacia el 2013, me tocó a mí misma sufrir la violencia del docente y participar de una escenografía similar. Por entonces, contribuí con mi denuncia a esa pirámide de papel sin destino, la que nunca encontró una vía institucional que permitiera, al menos, garantizar la no repetición (el docente volvió a agredir a estudiantes años más tarde). Supe así, y de primera mano, que las reglas del Reglamento Disciplinario de la UNC eran parte importante del problema. Esa experiencia personal construyó en buena medida mi punto de vista, y fue una motivación clara para aceptar la tarea que me proponía la UNICEPG.

La tarea parecía aceptablemente delimitada, y prometía no insumir más que una cantidad razonable de horas de los últimos meses del 2019. En esos meses tuve tres reuniones con el equipo, algunos intercambios vía telefónica y correos, y en poco más de un mes ya había enviado el primer borrador de redacción de la reforma. Al mes siguiente ya cerraba el borrador con el que parecía satisfecho mi compromiso contractual.

Este trabajo inicial me resultó relativamente sencillo. En la primera reunión con la Coordinadora de la Unidad, Analía Barrionuevo, me presentaron un panorama nítido, y una idea general de transformación bastante comprometida. Las dos reuniones restantes fueron con la abogada de la UNICEPG de la UNC, Romina Scocozza, a quien conocía de otros espacios. Con Romina compartimos códigos de trabajo, y la sinergia fue espontánea. Ella me envió un par de páginas con una lista precisa de problemas que veían en el Reglamento vigente, elaborada como resumen de la experiencia (por entonces) de tres años en la recepción de denuncias de violencia desde el “Plan de Acciones y Herramientas para prevenir, atender y sancionar las Violencias de género en el ámbito de la UNC”¹. Compartió conmigo detalles muy valiosos sobre distintos casos en los que se verificaban esos problemas, y me explicó las situaciones sin salida

1 Sobre el mismo se desarrolla un artículo en el próximo eje de la presente publicación.

que planteaba el reglamento para abordar las denuncias de violencia y discriminación en la Universidad. También puso sobre la mesa sus propias reflexiones sobre cómo debían cambiar las cosas para que funcionara mejor, sus incertidumbres, y lo que veía como dilemas legales.

El primer borrador enviado abarcaba la reforma de cerca de 40 artículos. Luego de unos comentarios del equipo de la UNICEPG, charlas telefónicas, y algunos retoques, propuse un segundo borrador que pareció ya satisfacer los objetivos propuestos. Así terminó el 2019 con mi tarea cumplida. Entendí que lo que seguía implicaba otro tipo de trabajo, el político. Le tocaría a la UNICEPG persuadir a órganos de decisión para intentar concretar la reforma, quizá negociando alguna parte de ese borrador en el proceso de acuerdos. Como técnica, ya no estaría en esa etapa. Sin embargo, lo que pasó en el 2020 fue muy diferente. Para la UNICEPG la construcción de la reforma recién empezaba con este borrador, y para el imaginario estratégico de ese equipo de trabajo, lo político y lo técnico no estaban tan distanciados como yo creía.

En el desarrollo del año 2020 me vi imprevistamente envuelta en un itinerario de alrededor de diez reuniones organizadas por la Unidad con diferentes estamentos y espacios de articulación de la comunidad universitaria (sospecho que el equipo de la UNICEPG tuvo varias reuniones más). Interesantemente, no todos esos espacios eran estrictamente órganos de decisión institucional. Si bien todas las reuniones se plantearon inicialmente como una presentación de la propuesta de reforma, algunas devinieron en espacios de debates colectivos, sistemáticos y periódicos, y otras en una serie de intercambios de opiniones y contribuciones directas al proyecto. En ese devenir los asuntos técnicos fueron desnudando su ideología genérica y disciplinar, y los asuntos ideológicos y desarrollos disciplinares fueron resignificados en diferentes formulaciones técnicas, una, y otra vez.

Después de algunas reuniones me tocó revisar propuestas escritas de quienes no eran abogadas-os, inspiradas en diversos desarrollos disciplinares y políticos, las que se planteaban como contribuciones para mejorar, innovar, criticar y/o reconstruir la propuesta. El diálogo constante con los más diversos puntos de vista empujó al desafío de interpretar, reescribir, sacar y agregar artículos y frases normativas decenas de veces (a veces la misma frase). Creo que ninguno/a de quienes participamos de esos encuentros dejamos de aprender del/la otra/o, y de cambiar, en alguna medida, dimensión, o tono, nuestras perspectivas iniciales sobre el asunto.

De esta manera la propuesta que finalmente se aprobó terminó siendo una reforma de más de 50 artículos del Reglamento de 160, reflejando buena parte de los acuerdos alcanzados en aquellos diálogos y reflexiones colectivas. En fin, en ese proceso se imbricó lo técnico y lo político de una manera infrecuente, y muy distinta a la que yo había previsto hacia fines del 2019.

Llego hasta aquí con el relato desde lo personal. En lo que sigue voy a acercar algunos detalles de ese proceso y de sus resultados, abandonando ya la *primera persona* en la narración, aunque sin renegar de mi punto de vista participante.

¿De qué se trata la reforma al Reglamento Disciplinario de la UNC?

El Reglamento de Investigaciones Administrativas que se reformó, comúnmente conocido como “Reglamento Disciplinario”, fue establecido en el año 2012 por la Ordenanza N° 9 del Honorable Consejo Superior (HCS)². Esta norma regimenta en un cuerpo único el procedimiento a través del cual la autoridad universitaria investiga si un miembro de su comunidad ha incurrido en una falta administrativa, y si le corresponde una sanción. Para ello, tipifica las conductas que serán tenidas por infracciones académicas y/o disciplinarias, establece las sanciones que le corresponden, y estipula cuáles serán las condiciones de aplicación de esas sanciones. Entre tales condiciones, instaura las reglas para hacer una denuncia, para llevar adelante la investigación administrativa, y para decidir si existió o no infracción.

Cabe aclarar que las reglas generales de este tipo de procedimiento ya habían sido establecidas en el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 467/99, el que se aplica a todo empleado de la administración pública nacional de forma subsidiaria. Es decir que cuando lo acontecido no está previsto y/o regulado en este Reglamento Disciplinario de la UNC, ese Decreto se le aplica a los empleados universitarios (en cuanto funcionarios de la administración pública nacional). Sin embargo, la aplicación prioritaria de la Ordenanza N° 9/2012 a la comunidad de la UNC, aún sobre los empleados, se asienta en la especificidad de las interacciones que se plantea en el ámbito universitario, y en los particulares órganos, jerarquías y estamentos de la Universidad. Resulta que esas interacciones requieren de reglas específicas que tipifiquen infracciones que serán, en cierto sentido, diferentes a las planteadas en otras reparticiones públicas. Por ejemplo, el Reglamento de la UNC distingue entre las “faltas ético-académicas” y las “faltas disciplinarias”, las cuales se vinculan directamente con las funciones y tareas propias de un docente, de un estudiante, o de un nodocente. Por otro lado, las interacciones universitarias suelen exigir un procedimiento de investigación y sanción ajustado a los órganos de gobierno y estamentos universitarios. Así, por ejemplo, se distingue el “juicio académico” para la sanción del estamento docente, de la aplicación directa de sanciones por las autoridades de las Facultades o Rectorado, cuando se trata de estudiantes, nodocentes, o de faltas menores de los docentes.

Es importante resaltar también, que buena parte del procedimiento regulado en el Reglamento de la UNC refleja lo acordado en los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) de docentes y nodocentes. Ellos expresan las garantías mínimas pactadas en favor de los trabajadores de la UNC y sus estándares son obligatorios para la autoridad universitaria.

2 La Ordenanza N° 9/2012 vino a derogar y reemplazar al régimen anterior, integrado por las Ordenanzas N° 3/97 y 3/03.

Ahora bien, en el año 2015 ocurrió que por Resolución del HCD-UNC N° 1011 se creó el “Plan de Acciones y Herramientas para Prevenir, Atender y Sancionar las violencias de género en el ámbito de la Universidad Nacional de Córdoba” (en adelante, “el Plan”). Esta norma no solo constituyó un nuevo espacio en la burocracia universitaria para atender la problemática de género, sino que incluyó la tipificación de nuevas infracciones ético-académicas relativas a violencias de género. Tales infracciones, de acuerdo al Plan, serían denunciadas ante la Defensoría de la Comunidad Universitaria, e investigadas siguiendo el procedimiento previsto en el Reglamento vigente en ese momento, tal, la Ordenanza N°9/2012³.

Así, cuando la Defensoría de la Comunidad Universitaria recibía las denuncias de violencias, las debía remitir a la Fiscalía Permanente de la UNC donde se determinaba su mérito, y se formaba o no expediente. Aquí, las reglas de prescripción y de jurisdicción del reglamento suelen ser decisivas. La Fiscalía descarta las denuncias que no encajaban en alguna de las tipificaciones de infracciones, o que estaban prescritas de acuerdo al plazo establecido en el Reglamento, o que hubieran ocurrido fuera del territorio universitario, o que fueran cometidas por actores no universitarios.

Entonces ese primer filtro determinaba el pase, o no, a la Dirección General de Sumarios para iniciar una investigación. Esta, a su vez, podría derivar en la recomendación de una sanción (que la autoridad competente aplicará), o bien, en la recomendación del archivo del expediente (en general por falta de pruebas o de ratificación de la denuncia).

Con el paso del tiempo el número de denuncias de violencias ante la Defensoría de la Comunidad Universitaria empezó a crecer. Las distintas Facultades fueron generando sus propios espacios de difusión, asesoramiento y acompañamiento de denuncias de violencia, con lo que contribuyeron al aumento de ese caudal. Sin embargo, la suerte administrativa de las denuncias se mostraba cada vez más esquiva. Muchas de ellas se estancaron en distintas etapas del procedimiento administrativo a causa de reglas de forma infranqueables. Hacia el 2020, las estadísticas registraban la existencia de:

... más de 100 denuncias entre 2017 y 2019, de las que menos de un 3% terminó en sanción (...) entre 2016 y el 2020 se iniciaron 79 expedientes sobre estos temas, de los cuales solo 58 tuvieron sumario. De esos 58 sumarios, 14 recomendaron sanciones, 16 absoluciones, quedando pendiente 26 sumarios sin resolver. Lo destacable es que entre las causales de absoluciones son usuales la falta de prueba, y la falta de ratificación de la denuncia en este tipo de casos. A su vez, la inmensa mayoría de los 14 sancionados son estudiantes.

3 Unos años después, la Resolución Rectoral N° 1554/2018, se propuso reordenar el texto de la Ordenanza N° 9/2012, y entonces incluyó en el cuerpo de la Ordenanza N°9/12 las faltas estipuladas en el Plan del 2015 (Res. HCD-UNC N 1011). Es decir que a partir del 2018, en el cuerpo del Reglamento ya aparecían como faltas ético-académicas las infracciones relativas a las violencias de género.

Preocupa que entre los sumarios en trámite existen expedientes de una antigüedad de hasta 26 meses” (de los “Fundamentos” de la Propuesta de Reforma aprobada por Resolución HCD-UNC N° 582/2020)

Estos datos van a ser cruciales para identificar algunos de los obstáculos reglamentarios que las denuncias enfrentaban, ya sea en la instancia de reconocimiento del mérito, como en la instancia de investigación sumaria.

Ahora bien, sosteniendo este cuadro de situación estaban los 161 artículos que componían el Reglamento. Con un lenguaje encriptado, y una sistematicidad difícil de aprehender, la complejidad de ese cuerpo normativo era su principal resguardo del examen lego. En ese cuerpo se amalgamaban reglas de distintos Convenios Colectivos de Trabajo, e instancias de reformas parciales hechas en distintas épocas. Alrededor de ese cúmulo de normas se había creado, además, un sentido común administrativo atesorado en la endogamia de las “autoridades jurídicas en la materia”. Para ese sentido común el procedimiento de investigación tenía marcados rasgos inquisitoriales, estaba centrado en el secreto del expediente, y este era totalmente ajeno a los/as denunciante(s) (potenciales afectados/as o víctimas). Precisamente desde ese sentido común se parecía entender al orden público universitario como un asunto a-genérico, y a la justicia administrativa como una cuestión estrictamente técnico-formal. Por otro lado, la distinción entre el procedimiento previsto para la investigación de docentes (con sus tribunales académicos de pares), y el procedimiento para el resto de la comunidad universitaria, en especial para estudiantes, mostraba cierto sesgo de privilegio que era, al menos polémico, para la Universidad que albergó la Reforma de 1918.

Entonces, las dificultades que tenían los asuntos de género para acceder a la justicia administrativa universitaria, parecían explicarse en parte a partir de esos elementos, tales, la idea a-genérica del orden público universitario, la concepción inquisitorial del proceso, y el sesgo de privilegio en relación a la investigación de infracciones cometidas por docentes.

En este marco de reglas complejas y sentidos instalados, seguramente lo más fácil hubiera sido escribir un nuevo Reglamento. Quizá la opción más sencilla era evitar el laberinto de ese “Frankenstein normativo”, con sus significaciones polémicas y monopolizadas, y proponer un cuerpo de normas autónomo, exclusivo para investigar los casos de violencia y discriminación de género. Sin embargo, lo fácil técnicamente no siempre es lo mejor, y la UNICEPG parecía tener una estrategia de transformación más osada.

Un procedimiento autónomo para las violencias hubiera corrido el riesgo de marginalizar la justicia de género. El peligro era facilitar que sus normas se perciban como exóticas o a-sistémicas, y que el sentido común administrativo dominante permanezca incólume, y resistente a su implementación. En cambio, reformar el cuerpo del Reglamento Disciplinario, suponía comprometer y desafiar en un mismo acto al sentido común jurídico-administrativo dominante. Transversalizando los ejes sobre las que se asentaban los sentidos comunes

inquisitoriales, a-genéricos e insensibles a la conflictividad de la violencia y discriminación se intentaba instalar la idea de una justicia transicional en lugar de una justicia marginal.

De manera que la decisión de la UNICEPG de reforma del Reglamento puede verse como una idea técnicamente arriesgada y compleja, pero a la vez, más ambiciosa en términos de transformación sistémica. La reforma que se extiende sobre el 25% del articulado del Reglamento intenta desafiar su racionalidad sistémica, pretende transversalizarla con una idea de justicia transicional de género, y así tensionar con los sentidos comunes administrativos imperantes.

El itinerario de construcción colectiva

En febrero de 2020 se presentó la propuesta de reforma (el borrador) en una reunión con Decanos y Decanas de las distintas facultades, seguida inmediatamente por una reunión con los gremios de los distintos estamentos universitarios. De allí surgieron los primeros intercambios de ideas, contribuciones y retoques al borrador de la propuesta.

Meses después, hacia mayo del 2020, se inició un ciclo de reuniones con las distintas áreas de género de las facultades y centros de investigación, así como con consiliarios/as estudiantiles. Después de varios meses de reuniones e intercambios en este espacio, se llegó a un nuevo borrador intensamente enriquecido. Ese nuevo borrador se llevó, ya hacia septiembre de ese mismo año, a la mesa de conversación con las áreas jurídicas del Rectorado. Con la Dirección General de Asuntos Jurídicos se inició otra intensa etapa de intercambios. El resultado de ello supuso retoques claves en la propuesta final, la que se presentaría ante el Honorable Consejo Superior de la UNC con un singular aval técnico-político.

La última presentación y defensa de la propuesta se haría en la sesión final del 2020 ante todos los Consiliarios del Consejo Superior de la Universidad. Al final de esa sesión se aprobó por unanimidad la Reforma de alrededor de 50 artículos del Reglamento de Investigaciones Administrativas, por la Resolución N° 582/2020 del HCD-UNC. En lo que sigue se destacan algunos hitos de este proceso de intercambios, distintivamente exitoso.

El inicio: la reunión con Decanas/os y la Dirección de Sumarios

Entre febrero y marzo de 2020 se presentó el primer borrador de la propuesta de reforma ante una significativa presencia de Decanas y Decanos, sus asesores jurídicos, y representantes de la Dirección de Sumarios de la UNC. Esta reunión anticipaba el interés político de las autoridades, así como las reticencias de orden técnico que eran necesarias superar.

Afortunadamente, el objetivo central propuesto sirvió de punto de partida compartido, tal, el de “ampliar y garantizar el acceso a la justicia administrativa a

los integrantes de la comunidad universitaria ante situaciones de discriminación y violencias de género”. Con ello se abría la posibilidad política de alcanzar una reforma, aunque, por supuesto, el desafío estaría en los detalles.

Los fundamentos

En tono general, también se presentaron en esta primera reunión los tres fundamentos de la propuesta. El primero de ellos refería a la experiencia de implementación del llamado “Plan de Acciones”, y, en particular, a las estadísticas de denuncias obtenidas, y las conclusiones alcanzadas a partir del registro de su tratamiento institucional. En cierta forma todas/os compartían la idea de que existía una demanda de la comunidad universitaria porque se mejoren los canales institucionales para el tratamiento de estos casos, aunque las interpretaciones de esa demanda, y los canales adecuados, tenían sus bemoles. Desde el área de sumarios (órgano central en el proceso de investigación), no se compartían los mismos ejes problemáticos que la UNICEPG ilustraba en estos fundamentos. A pesar de esos disensos, la posibilidad tan inusual de exponer y conversar sobre perspectivas aparentemente técnicas ante las autoridades máximas de la Universidad, resultó un evento crucial para despertar el interés activo en los detalles de la propuesta desde una mirada más amplia.

En segundo lugar se aludió, también como fundamento, a la necesidad de armonizar el Reglamento con los estándares de las leyes nacionales e internacionales en materia de discriminación y violencia de género. Si bien ya en el año 2015, cuando se creó el Plan, se habían tenido en cuenta varios de los nuevos estándares legales más sustantivos, no se habían considerado entonces los relativos al procedimiento de acceso a la justicia administrativa⁴. Desde entonces, las/os decanas/os comprometidos con los asuntos de género en el sistema universitario, estaban alertas al paso siguiente, que justamente sería revisar el reglamento de investigación desde una perspectiva de género.

Los nuevos estándares legales e internacionales, y en particular los procedimentales, ponían en cuestión el paradigma sancionatorio tradicional, que había

4 En particular el *Título III* de la Ley Nacional N° 26.485/09 – Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Esta parte de la ley referida a los procedimientos de denuncia, y de prevención, fue central para la reforma, la que también incluyó las más recientes tipologías de violencia introducidas en esa ley.

La reforma del Reglamento tuvo en cuenta además la Ley 27.372/2017 – Ley de Derechos y garantías de personas víctimas del delito–, en particular en lo que hace a la garantía de participación en el proceso siendo informada sobre su estado, siendo escuchada, examinando la documentación y actuaciones, aportando prueba, y respetándose su intimidad y seguridad, así como la de los testigos. Otras leyes que no habían sido tenidas en cuenta antes, y con las que esta reforma intenta armonizar son la Ley Nacional N° 23.592/88 – Ley de Actos Discriminatorios–; Ley Nacional N° 25.326/2000 – Ley de Protección de Datos Personales–; Ley Nacional N° 26.994/2015 – Reforma del Código Civil y Comercial de la Nación–; Ley Nacional N° 26.743 – Ley de Identidad de Género–; y Ley Nacional N° 27.499 – Ley Micaela.

sido pensado para un conflicto estrictamente bilateral y de sesgo inquisitorial, y que involucraba únicamente a la autoridad sancionatoria con el/la supuesto/a infractor/a. La exigencia ahora de incluir derechos procesales de potenciales víctimas, y tomar en cuenta sus intereses, ponía en cuestión ese escenario bilateral-inquisitorial. En particular, cuando lo que debía tomarse en cuenta era el interés en la prevención y seguridad de potenciales víctimas de violencias durante el proceso de investigación, o el interés por el restablecimiento de su dignidad agredida por las violencias, o el interés por no ser revictimizada/o durante la investigación.

Algunas de estas exigencias entraban en tensión con ciertas ideas arcaicas aunque enraizadas respecto a la garantía del debido proceso administrativo, tal, la de una garantía que es propiedad de uso exclusivo de la persona investigada. El hecho de que esas tensiones hayan sido expuestas desde el principio como disensos técnicos ante las máximas autoridades universitarias, permitió ir deconstruyéndolas como expresiones de diferentes perspectivas técnico-políticas, y así se allanó el camino a las conversaciones siguientes.

El tercer fundamento era de orden teórico, y refería a la concepción de justicia administrativa que inspiró a la propuesta. Se explicitó sin disimulos que muchas de las soluciones normativas que se proponían, se concibieron desde una idea de “justicia transicional epistémica”⁵. Ella implica reconocer las llamadas *injusticias testimoniales y hermenéuticas* vinculadas a la identidad sexo-genérica de potenciales víctimas de violencias y discriminación. Injusticias que históricamente obstruyeron el acceso a la justicia administrativa a este tipo de problemática. “En efecto, esta reforma se asienta en reconocer el déficit de credibilidad sufrido históricamente por mujeres y minorías sexo-genéricas [injusticia testimonial], víctimas usuales de este tipo de infracción, así como también reconocer el déficit interpretativo de la comunidad que las puso en desventaja para hacer inteligibles sus experiencias de violencia, acoso y/o discriminación [injusticia hermenéutica]” (Fundamentos del Proyecto de Reforma del Reglamento aprobado por Resolución N° 582/2020 del HCD-UNC).

El genuino interés por discutir este último fundamento del proyecto de reforma ayudó a crear una perspectiva compartida del sentido de la reforma. No se trataba de un mero enfoque teórico-técnico, sino de una manera de mirar el asunto que permitió revelar el lado genérico-político de las decisiones técnicas en relación a la reforma del procedimiento.

5 El concepto de “injusticia epistémica” es acuñado por la filósofa Miranda Fricker en *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing* publicado en Oxford University Press, en el año 2007. Por su parte, la investigadora cordobesa Romina F. Rekers vincula interesantemente este concepto con los movimientos *#Me too* de Hollywood, *#Yo sí te creo* de España, y *#Mirá como nos ponemos* de Argentina, y subraya el carácter de dominación estructural que presentan este tipo de injusticia. En particular, Rekers explora algunas reformas institucionales que podrían implicar la *transición* a una sociedad con justicia testimonial. Una parte de esta reforma abreva de esas ideas. (Ver Rekers, R.F. (2019) “Justicia transicional epistémica” en Observatorio de Género en la Justicia, Boletín N° 17 – marzo 2019).

Los ejes de la Reforma

También en esta reunión se presentaron los seis ejes sobre los que se articulaba la reforma. Se explicó que los cambios propuestos al articulado del Reglamento, podían agruparse en estos seis ejes y que a través de ellos se pretendía avanzar hacia la realización del objetivo general de ampliar el acceso a la justicia administrativa. Esta era la narrativa central de la presentación, y por ello también fue recibida con especial atención.

Los ejes eran:

1. *La ampliación y precisión de las infracciones y potenciales infractores.* Aquí se comprenden las modificaciones que sumaban nuevos sujetos alcanzados por el reglamento, ya sea como personas denunciante y/o denunciadas (estudiantes ingresantes, estudiantes de colegios preuniversitarios, investigadores, docentes contratados, etc.). Además se incluyen la redefinición y/o agregado de conductas a la lista de infracciones vinculadas a las violencias (en especial teniendo en cuenta los medios de las nuevas tecnologías, y dando cuenta de las tensiones con la libertad de cátedra), y también fueron parte de este eje las reglas que expandían la aplicación del reglamento más allá del territorio del campus universitario a situaciones extraterritoriales que suponían interacciones determinadas por los vínculos académico-universitarios, tales como Congresos, Jornadas, espacios de estudio, representaciones institucionales, etc.. Esto último a través de la fórmula “en ocasión” de sus roles o funciones.
2. *La flexibilización del estándar de prescripción.* Este era un asunto visto como uno de los principales obstáculos para el tratamiento de las denuncias. Desde la perspectiva de la UNICEPG resultaba crucial desbloquear este cerrojo institucional. Ello suponía dejar atrás la equivocada aprehensión de la prescripción como una garantía procesal del imputado, para verla como el reflejo de una idea de orden público que excluía la perspectiva de género, y en particular la perspectiva de histórica *injusticia testimonial*.
3. *La participación de las personas denunciante en el proceso administrativo.* Vista de manera aislada, esta parecía una mera discusión técnica sobre cómo garantizar un derecho procesal individual a quien denuncia, y mantener los equilibrios procesales. Sin embargo, desde una perspectiva género-crítica, la inclusión de derechos procesales de las personas denunciante en el procedimiento de investigación administrativa suponía contabilizar al interés en restaurar la dignidad de potenciales víctimas de violencia y discriminación de género, como parte del interés público universitario. Aunque tales derechos procesales estaban avalados en la nueva legislación nacional e internacional, en contexto, las modificaciones al procedimiento que apuntaban a incluirlos, resultaron ser las que más aprensión causarían en los órganos de aplicación, como la Dirección de Sumarios. Esta reforma imponía un viraje radical en el paradigma procedimental inquisitorial, secreto y ajeno a quien no era denunciado/a.

Así, cada una de las reglas de participación generaría múltiples debates y reacomodamientos en el proceso siguiente.

4. *Colectivización de reclamos contra prácticas sistémicas.* La idea inicial de este grupo de reformas era tan simple como ajena al régimen administrativo de ese momento. Consistía en acumular en un mismo expediente las denuncias similares contra el mismo infractor, y tratarlas como un tipo de infracción sistémica, colectivizando el trámite. La práctica sistémica sería entonces considerada como una infracción diferente a la del/los hecho/s aislado/s, y su colectivización permitiría que las personas denunciantes puedan construir conjuntamente los extremos probatorios y argumentales de un caso común. En el puntapié de esta propuesta se preveía la posibilidad de acumular en estos trámites denuncias prescriptas, e incluso archivadas, no como parte del caso sistémico, sino como elementos indiciarios para la prueba del “caso colectivo”. De esta manera se fortalecía la posición probatoria de denunciantes, frente a infractores sistémicos que históricamente se veían favorecidos/as por el tratamiento aislado de las denuncias en su contra.

5. *La restauración de los intereses afectados de la víctima.* La reforma crea un procedimiento restaurativo⁶ disponible en la etapa de investigación a requerimiento de la persona denunciante, y agrega la posibilidad de medidas restaurativas como parte de la sanción a la persona infractora. Estas herramientas no solo pretenden atender al restablecimiento de la dignidad afectada, sino también, ampliar el acceso a la justicia administrativa. En efecto, la experiencia del Plan de Acciones demostraba que las víctimas de discriminación y violencias no siempre buscaban la sanción del infractor, y algunas veces, sus expectativas más intensas tenían que ver con volver las cosas al estado anterior a las violencias, o anular las decisiones fundadas en motivos discriminatorios, o retrotraer las desventajas instauradas por hechos de discriminación y violencias. Un procedimiento administrativo que no atendiera a esas expectativas, es decir, que no ofreciera formas de recomposición de la afectación, no ofrece, en muchos casos, razones suficientes para denunciar la discriminación y/o violencia. En este sentido el proceso de restauración, y la restauración como sanción constituyen una forma de ampliar el acceso a la justicia administrativa de este tipo de conflictos.

6. *La defensa adecuada y la resignificación de las reglas del debido proceso desde una perspectiva de género.* Las múltiples reformas al articulado que se enmarcan en este eje suponen, por ejemplo, eliminar la exigencia de careos

⁶ Las líneas generales de este procedimiento se inspiraron en el Procedimiento Restaurativo previsto en el “Protocolo de Actuación para la Prevención e Intervención en casos de discriminación por motivos de género” del Ministerio Público de la Defensa de la Nación. Ver aquí: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/comunicacion/Protocolo.pdf>

obligatorios entre denunciante y denunciado (para evitar revictimización), integrar los tribunales académicos con equilibrio de género, asegurar el *expertise* en género de sumariantes y peritos, recontextualizar el principio *in dubio pro denunciado* teniendo en cuenta las relaciones poder en los casos concretos, agregar alternativas de medidas cautelares, y también de medidas preventivas como parte de la decisión sancionatoria, instaurar licencia con goce de sueldo para personas denunciantes durante el proceso de investigación, y dar participación a la Defensoría de la Comunidad Universitaria en defensa de un interés público generizado, entre varias otras.

El equipo de comunicación de la UNICEPG diseñó el siguiente cuadro ilustrativo que permitió presentar el proyecto en distintas instancias del diálogo, visualizando la forma en que los ejes de la reforma mejorarían la dinámica administrativa frente a las denuncias presentadas.



Se entendió que al precisar la formulación de las nuevas faltas incluidas en el Reglamento durante el 2015-2018, y al estipular mejor la aplicabilidad objetiva del reglamento (condiciones de persona, tiempo y lugar), aumentaría el número de denuncias que podrían ingresar al proceso de investigación administrativa (“más casos”), garantizando así un canal institucional a los reclamos de justicia de género que quedaban estancados en la antesala del sumario.

En ese mismo sentido era imprescindible revisar el plazo de prescripción de la acción administrativa (“más tiempo”). En ese momento el plazo era de cuatro años desde el momento del hecho, o dos años desde que la Universidad tomara conocimiento de él. Este plazo había demostrado resultar exiguo, sobre todo si se tenía en cuenta de la poca credibilidad hacia las víctimas y lo inadecuado de los procedimientos para albergar denuncias existentes hasta ese momento. Siguiendo la línea de la nueva legislación nacional e internacional, también se propusieron reformas que intentaban cercar el sentido inquisitorial del proceso, dando voz a las/los denunciantes de distintas maneras y con diferentes garantías (“inclusión víctima”).

En tanto, la colectivización de los reclamos se presentó también como una herramienta para fortalecer la garantía de no-repetición, y permitir el empoderamiento de víctimas frente a prácticas sistémicas a través de la gestión mancomunada de sus denuncias (“visión estructural”). Las alternativas restaurativas (en lugar, o junto a las sancionatorias) intentaban brindar una justicia administrativa más sensible a la expectativa y necesidad de las personas en situación de violencia y discriminación. Finalmente, las reformas dirigidas a garantizar el debido proceso a la denunciante, evitando su revictimización, exclusión y/o desventaja procesal, también apuntaban a que la vía institucional aumente su sensibilidad, o supere la injusticia hermenéutica respecto a este tipo de reclamos.

En fin, el esfuerzo explicativo de esta primera presentación ante Decanas, Decanos y la DAJ dio como resultado una conversación muy positiva, y la habilitación para avanzar sobre estos ejes. Aunque como todos sabíamos, seguramente el “diablo estaría en los detalles”.

La reunión con los sindicatos

Esa misma tarde se presentó el proyecto a los sindicatos. Estuvieron ADIUC (docentes), la Gremial San Martín (nodoctentes) y la Federación Universitaria (estudiantes). Cada representante hizo contribuciones por escrito con posterioridad a la reunión, y la conversación duró algunas semanas más, vía correo electrónico y telefónico (aunque los intercambios estarían latentes hasta el final del proceso). Tampoco hubo oposición de los gremios al objetivo y a los fundamentos de la reforma, aunque en este encuentro sectorial un asunto clave, y en algún sentido paradigmático, tensionó la conversación.

Ese tema crítico fue la ampliación del plazo de prescripción para interponer denuncias de discriminación y/o violencias de género. Este se planteaba como la punta visible de un problema más general y complejo: los Convenios Colectivos de Trabajo. Sucedió que algunas de las reformas propuestas parecían avanzar sobre “derechos” o “garantías” adquiridas de los/as trabajadores/as, potenciales denunciados/as, que estaban estipuladas en los Convenios. En otras palabras, algunos artículos del Reglamento que se intentaban reformar, era el reflejo de los acuerdos intersectoriales entre la Universidad y los gremios. Se sostuvo entonces que el Consejo Superior de la UNC no podría ir en contra de estos acuerdos en una eventual iniciativa reformista.

Sucedía que las reglas procedimentales de los Convenios Colectivos estaban construidas con la misma lógica inquisitorial y a-genérica del Reglamento. Es decir, las únicas garantías que se defendían en esos Convenios eran las de trabajadores/as potenciales denunciados/as, y nunca, la de trabajadores/as potenciales víctimas-denunciantes. Este era un problema que no escapaba del radar feminista de varios/as representantes sindicales. Ellos y ellas entendían que los gremios deberían, eventualmente, revisar sus Convenios Colectivos desde la perspectiva de género, pero no podían dejar de

advertir la dificultad técnico-jurídica que generaban en ese momento para la reforma del Reglamento.

La predisposición al intercambio y a la conversación, y sobre todo el compromiso feminista de representantes de algunos gremios, destrabó la situación. Por otro lado, aceptar que algunas reglas de los Convenios Colectivos eran obstáculos infranqueables para las reformas de género planteadas, hubiera significado también asumir que los Convenios Colectivos quizás estaban en tensión con la nueva legislación nacional e internacional en materia de género, y por tanto, podrían ser inválidos constitucionalmente. De manera que se estaba ante una situación ciertamente dilemática para todos/as los/as actores/as de esta conversación.

Se optó entonces por la resignificación de algunas reglas del Convenio a la luz de los nuevos estándares de género vigente, y por rephrasear algunas partes de la propuesta de reforma del Reglamento para evitar contradicciones entre la propuesta y los Convenios. Ello habilitó un segundo, e importantísimo avance en el proceso reformista. Con acuerdos todavía a medias, sin embargo, se inició una nueva etapa, la más larga, de reconstrucción y enriquecimiento de la propuesta: la conversación con las múltiples áreas de género de la UNC y los consiliarios/as estudiantiles.

El ciclo de reuniones con las Áreas de Género y consiliarios estudiantiles

La primera de estas reuniones fue para presentar la propuesta, y la convocó la UNICEPG en mayo de 2020. Participaban representantes de diversas áreas, espacios y programas de género de las distintas Facultades, de centros de investigación, de los Colegios Secundarios dependientes de la Universidad, y consiliarios de distintas agrupaciones estudiantiles. La cantidad de contribuciones al texto que este espacio realizó en la primera reunión, y la profundidad de la discusión propuestas sobre los detalles de la reforma, determinó que este fuera el comienzo de un ciclo de varias reuniones que duraría hasta septiembre. El trabajo colectivo transitó esos meses entre reuniones e intercambios por correo electrónico y telefónico.

Las modificaciones que enriquecieron la propuesta de Reforma fueron múltiples, y de las más diversas, y no alcanzaría este espacio para reflejarlas. A modo meramente ejemplificativo se mencionan las siguientes:

- Se unificó el lenguaje género sensitivo, a través de frases como “la persona denunciada”, la “persona denunciante”, “discriminación y/o violencia de género”, y afectaciones “sexo-genéricas”. Las discusiones sobre la terminología fueron particularmente ricas, quizás más que el resultado de ellas. En particular las/os representantes de las disciplinas humanistas tensionaron críticamente al lenguaje técnico-jurídico desde las más diversas dimensiones, y el aprendizaje colectivo fue superlativo.

- Se incorporó la infracción-ético académicas relativas a la violación de obligaciones de secreto o uso de datos personales y/o sensibles. La preocupación por resguardar a las personas denunciantes en el decurso de la investigación también se cristalizó en diversas reglas de confidencialidad en la confección y acceso a ciertos datos del expediente.
- Se precisó y categorizó mejor la colectivización de acciones frente a prácticas sistémicas. Por un lado se distinguió la posibilidad de una persona infractora sistémica que a través de hechos aislados victimizan a distintas personas, de la infractora que a través de un mismo hecho victimiza a varias personas (ej. en una clase, o en una resolución general). Por otro lado, se distinguió la posibilidad de acumular una denuncia posterior a una previa como forma de colectivización, de la posibilidad de presentarse en simultáneo varias personas denunciantes originando el expediente colectivo. Específicamente se habilitó la posibilidad de que puedan desarchivarse causas contra la persona infractora sistémica, y que puedan sumarse al expediente denuncias prescriptas, con el carácter de prueba indiciaria.
- Se precisó aún más el alcance de aplicación material y personal del reglamento, descartando definitivamente el criterio territorial, y asentado esa competencia en la idea de conductas desarrolladas “como motivo o en ocasión de funciones universitarias”.
- Se acordó, y preciso el lenguaje para dejar en claro la subsidiariedad del Reglamento en relación a futuros protocolos, códigos de ética o procedimiento de las escuelas Pre-Universitarias, en relación a niños, niñas y adolescentes.
- Se estableció la exigencia de previa capacitación en género conforme a Ley Micaela de la Fiscalía Universitaria y del Tribunal Académico.
- Hubo gran atención en relación al procedimiento restaurativo, para asegurar que fuera una opción únicamente disponible a instancia de la persona denunciante, y se aseguraron plazos intermedios y de ejecución perentorios.
- Se incluyó la posibilidad de que el/la instructor/a solicite informes a los espacios de atención e intervención sobre violencia de género de la UNC, así como la alternativa de que este/a pueda recomendar rectificación de prácticas institucionales, y/o aconsejar la intervención de los espacios de atención e intervención en la ejecución de sus recomendaciones.
- Se redefinió la idea de *in dubio pro reo*, y el nuevo artículo 90 quedó redactado de la siguiente manera: “En caso de duda, deberá estarse a lo que sea más favorable al sumariado. *En caso de sumariado por discriminación y/o violencia de género debe evitarse que el principio in dubio pro reo se convierta en un elemento de desequilibrio entre la persona denunciante y la persona denunciada, el que impida el acceso a la justicia de personas en situación de especial vulnerabilidad al momento del hecho, ya sea por el tipo de violencia denunciada, o por la asimetría de poder entre denunciante y denunciado en el caso concreto*”.

El ciclo de intercambios con el área técnico-jurídicas de la Universidad

Ya mediaba septiembre, y la propuesta de reforma había sido importantemente fortalecida por los debates anteriores. En su nueva versión se compartió ahora con las áreas técnico-jurídicas de la Universidad, en particular, con la Dirección General de Sumarios, que envió comentarios por escrito, y con la Dirección de Asuntos Jurídicos, con la que se inició una fructífera y densa conversación técnica.

La disposición y creatividad de los participantes en el diálogo, llevó no solo a enriquecer la propuesta, sino a un proceso de comprensión mutua que ayudó a encontrar salidas creativas a los aparentes disensos. Fue precisamente en esta etapa en la que finalmente se consiguió acordar una fórmula para la prescripción de la acción administrativa en materia de discriminación y/o violencia de género. La fórmula que alcanzó la máxima expectativa de todas y todos los participantes en el largo proceso de diálogo, surgió a iniciativa del Director de Asuntos Jurídicos, y se refleja en el artículo 4 de la siguiente manera:

En las denuncias por discriminación y/o violencia de género la prescripción se suspende mientras la persona denunciada cumpla roles universitarios bajo el régimen de empleo, contrato o autoridad ad-honorem y la persona denunciante sea parte de la comunidad universitaria o, sin serlo, este afectada a la autoridad universitaria del denunciado. Finalizada cualquiera de esas condiciones, empieza el cómputo del plazo de prescripción.

Esta solución, al alinearse con la terminología del Código Penal reformado, permitió alcanzar el acuerdo general que venía resultando esquivo hasta ese momento. Hacia noviembre del 2020 se había, al fin, concretado un texto definitivo de propuesta de Reforma.

El Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba aprobó por unanimidad esta propuesta de reforma en su última sesión de diciembre de 2020.

Cierre

Al momento de aprobarse la Reforma se hicieron varios reconocimientos a la amplia participación y reflexión colectiva que tuvo lugar a lo largo del proceso aquí descrito. Las distintas perspectivas disciplinares y técnicas de la comunidad universitaria hicieron posible una apropiación y construcción horizontal de lo que promete ser una innovadora y ambiciosa transformación en el tratamiento de los asuntos de género en la Universidad Nacional de Córdoba.

Ninguna norma transforma la realidad sin el compromiso y sin la apropiación de sus significantes por parte de sus actores. Esta norma, sin embargo, empezó con un año de ventaja en ese proceso de apropiación. El intenso compromiso

desplegado por varios sectores de la comunidad universitaria asegura un futuro de luchas de sentido en la implementación del nuevo procedimiento, pero también abre las puertas a la posibilidad de una mejor justicia administrativa frente a las violencias y discriminaciones sexo-genéricas.

Referencias bibliográficas y documentales

- Fricker, Miranda (2007) *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford University Press, Nueva York.
- Ley Nacional N° 27.499/2018 – Ley Micaela. Recuperada de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27499-318666#:~:text=ESTABLECESE%20LA%20CAPACITACION%20OBLIGATORIA%20EN,Y%20JUDICIAL%20DE%20LA%20NACION>.
- Ley Nacional N° 27.372/2017 - Ley de Derechos y garantías de personas víctimas del delito. Recuperada de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27372-276819>
- Ley Nacional N° 26.994/2014 – Reforma del Código Civil y Comercial de la Nación. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=235975>
- Ley Nacional N° 26.743/2012 – Ley de Identidad de Género. Recuperada de: http://www.jus.gob.ar/media/3108867/ley_26743_identidad_de_genero.pdf
- Ley Nacional N° 26.485/2009 – Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Recuperada de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26485-152155>
- Ley Nacional N° 25.326/2000 – Ley de Protección de Datos Personales. Recuperada de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25326-64790>
- Ley Nacional N° 23.592/88 – Ley de Actos Discriminatorios. Recuperada de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23592-20465>
- Ministerio Público de la Defensa de la Nación (2019). “Procedimiento Restaurativo” previsto en el *Protocolo de Actuación para la Prevención e Intervención en casos de discriminación por motivos de género*.
- Ordenanza del HCS N° 9/2012 UNC. Recuperada de: http://www.digesto.unc.edu.ar/consejo-superior/honorable-consejo-superior/ordenanza/9_2012
- Rekers Frontalini, Romina Andrea (2019) “Justicia transicional epistémica” en *Boletín del Observatorio de Género y Justicia*, Boletín N° 17 - Marzo 2019, Ciudad de Buenos Aires.
- Resolución del HCS-UNC N° 582/2020. Recuperada de: http://www.digesto.unc.edu.ar/consejo-superior/honorable-consejo-superior/resolucion/582_2020_1

Resolución del HCS-UNC N° 1011/2015 Recuperada de: http://www.digesto.unc.edu.ar/consejo-superior/honorable-consejo-superior/resolucion/1011_2015_1

Resolución Rectoral UNC N° 1554/2018. Recuperada de: http://www.digesto.unc.edu.ar/rectorado/rectorado/resolucion/1554_2018_1_1/?search-term=1554