

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 22 de agosto de 2019

Vistos los autos: "Estado Nacional - Ministerio de Educación y Deportes de la Nación c/ Universidad Nacional de Jujuy s/ recurso directo Ley de Educación Superior ley 24.521".

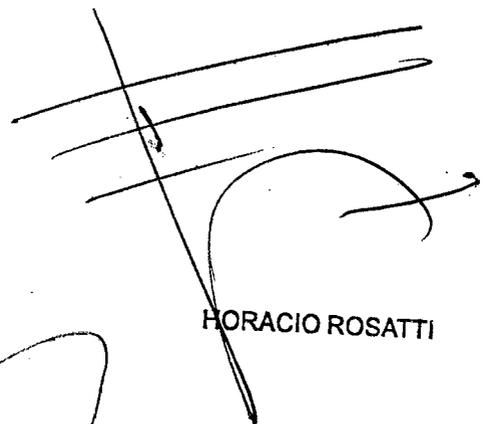
Considerando:

Que esta Corte comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, cuyos términos se dan por reproducidos en razón de brevedad.

Por ello, y de conformidad con el referido dictamen, se declara parcialmente procedente el recurso extraordinario interpuesto, se revoca con el alcance allí indicado la sentencia apelada y se hace lugar a la demanda, con costas (art. 16 de la ley 48). Notifíquese y remítase.



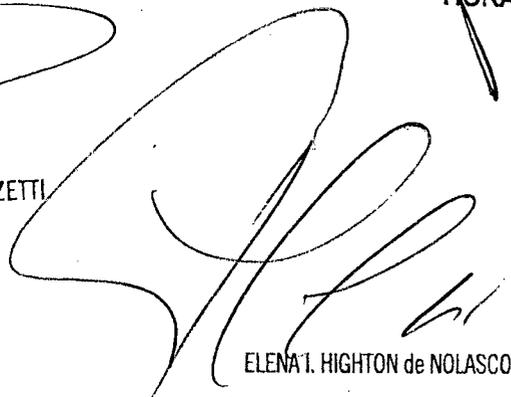
JUAN CARLOS MAQUEDA



HORACIO ROSATTI



RICARDO LUIS LORENZETTI



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Recurso extraordinario interpuesto por el Estado Nacional - Ministerio de Educación y Deportes, representado por la Dra. Silvia Mónica Arrostito.

Traslado contestado por la Universidad Nacional de Jujuy, representada por el Dr. Fernando Zurueta (h).

Tribunal de origen: Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta.

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

A fs. 33/42 la Cámara Federal de Apelaciones de Salta hizo lugar parcialmente al recurso interpuesto por el Estado Nacional (Ministerio de Educación y Deportes), acogiendo el planteo formulado contra el art. 47, inc. b), del Estatuto universitario y rechazando aquellos referidos a los arts. 1, 38, inc. 16), 46, inc. b), 47, inc. c), 61 y 101 a 117 del mismo estatuto.

Para decidir de este modo, el tribunal se fundó en las siguientes consideraciones:

a) en cuanto a la decisión de fijar la sede principal y el domicilio legal en la ciudad de San Salvador de Jujuy, sin especificarse la calle ni la numeración, entendió que la modificación al art. 1° del estatuto es parcial, añadiendo solamente una última oración que no altera la redacción del artículo que en su oportunidad fue avalado por el propio Estado, lo que impide invocar una colisión con la Ley de Educación Superior (LES) 24.521 por aplicación del principio de buena fe y la teoría de los actos propios. Añadió que el art. 34 de la ley citada establece que los estatutos deben prever explícitamente su sede principal, sin desprenderse que deba indicarse la dirección de su sede;

b) con respecto a los arts. 38, inc. 16) y 61, que se refieren a la facultad de contratar docentes e investigadores de distintas categorías y especialidades y a la posibilidad de que los profesores visitantes puedan ser rentados o no, designados por contrato o interinos, sostuvo que sólo se modificó la numeración pero no su contenido, reiterándose los textos

aprobados por la Asamblea Universitaria del 21 de diciembre de 2015.

c) también consideró que resulta improcedente la observación formulada con respecto al art. 46, inc. b), del estatuto en cuanto establece que el docente interino es aquel que por razones debidamente fundadas fuera designado sin que se hubiera sustanciado y participado en un concurso público abierto de antecedentes y prueba de oposición. Con fundamento en el procedimiento a seguir para la designación, en las razones de urgencia que la justifican y en el plazo limitado que se determinó, el tribunal entendió que esta norma no resulta contraria al art. 51 de la LES.

d) en lo que se refiere a la integración del padrón docente con interinos y extraordinarios (eméritos y consultos), confiriéndoles derecho de voto en las elecciones de la casa de estudios, la cámara efectuó una distinción. En cuanto a los docentes extraordinarios -cuya inclusión se prevé en el art. 47, inc. c)- consideró que se trata de docentes que accedieron a la carrera mediante concurso público abierto de antecedentes y prueba de oposición y que se hallan habilitados para elegir a los representantes de su claustro por el art. 55 de la LES, motivo por el cual no existe el apartamiento que invoca la actora. Por el contrario, entendió que el art. 47, inc. b), que faculta a los docentes interinos a formar parte del padrón electoral y ejercer derechos políticos resulta incompatible con los principios de la LES, pues este ordenamiento dispone que los representantes de los docentes, que deberán haber accedido a sus cargos por concurso, serán elegidos por docentes que reúnan igual condición.

Procuración General de la Nación

e) con respecto al régimen electoral previsto en los arts. 101 a 117 del estatuto, el tribunal sostuvo que no se verifica la existencia de un interés jurídico inmediato o directo que dé lugar a una controversia actual o concreta, lo que lleva a considerar que el agravio planteado resulta conjetural o hipotético, por cuanto los capítulos II, III y IV del título V del estatuto especifican cuál es la forma de computar los votos, sin que el hecho de que sea un procedimiento complejo y de doble cómputo de sufragios para ciertos cargos torne procedente la impugnación formulada por el Estado Nacional.

-II-

Disconforme con este pronunciamiento, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario de fs. 43/62, que fue parcialmente concedido a fs. 74/75, en cuanto se encuentra en juego la interpretación del estatuto universitario y de las leyes 24.521 y 26.206.

En lo sustancial, aduce que el art. 34 de la LES requiere que el estatuto universitario prevea el domicilio de su sede principal, omisión que tiene efectos que trascienden la formalidad. Agrega que el hecho de que en el estatuto anterior no se hubiera formulado objeción alguna al respecto no le impide hacerlo en la actualidad, puesto que se trata de la publicación de un hecho nuevo estatutario completo y puede existir algún cambio de criterio interpretativo.

En cuanto a la posibilidad de contratar docentes e investigadores y de que los profesores visitantes puedan ser rentados o no, sostiene que la LES autoriza la contratación al margen del régimen de concursos sólo por excepción para docentes

de reconocido prestigio, mas no es posible instituir ese mecanismo como un medio más para acceder a la función docente.

Con relación a la designación de docentes interinos prevista por el art. 46, inc. b) del estatuto, expresa que no se ajusta a lo dispuesto por el art. 51 de la LES, en tanto la norma observada prevé tal designación sin término, con posibilidades de renovación y bajo la única condición de que se invoquen razones debidamente fundadas, lo que desnaturaliza la condición del cargo al carecer de limitación material y temporal.

En lo que atañe a la conformación del padrón docente, insiste en que el artículo observado se aparta del art. 55 de la LES, en razón de que los docentes interinos, extraordinarios, eméritos y consultos no se someten al proceso de selección por concurso exigido por la ley para ser elector, sino que son designados en forma directa. Añade que la LES tiene como objetivo frustrar la posibilidad de que mediante la designación de interinos, quienes son nombrados en forma temporaria, se manipulen las mayorías necesarias para la integración de los órganos de gobierno de la universidad.

Finalmente, en cuanto al régimen electoral, señala que de los arts. 101 a 117 que no se desprende mínimamente cuál es la fórmula adoptada para los distintos procesos eleccionarios, de lo que se puede inferir que esa falta de claridad será una fuente de conflictos insolubles que pueden tornar imposible el normal funcionamiento de la institución. Agrega que el régimen debe ser claro, concreto y preciso para que pueda cumplir debidamente su finalidad y respetar el sistema democrático y el principio representativo del voto.

Procuración General de la Nación

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido adversa a las pretensiones que el apelante funda en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48). Asimismo, cabe señalar que, en la tarea de establecer la inteligencia de las normas de aquella naturaleza, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones de los jueces de la causa ni del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 311:2553; 314:529; 316:27; 321:861, entre muchos otros).

-IV-

Ante todo, cabe advertir que en el *sub lite* no se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de la ley 24.521, sino que la controversia se circunscribe a determinar el grado de adecuación de las disposiciones del Estatuto de la Universidad Nacional de Jujuy que han sido observadas por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación con las previsiones de la Ley de Educación Superior 24.521, a efectos de armonizar la atribución que la Constitución Nacional le asigna al Congreso de dictar las leyes de organización y bases de la educación teniendo en miras el cumplimiento de una serie de principios y las garantías de autonomía y autarquía que prevé para las universidades nacionales.

a) En primer lugar, corresponde tratar el argumento empleado por la cámara para rechazar las observaciones a los

arts. 1º, 38, inc. 16) y 61 del Estatuto de la Universidad Nacional de Jujuy, en cuanto sostiene que no se introdujeron modificaciones al texto de dichas normas, las cuales formaban parte del estatuto que se aprobó y publicó el 13 de abril de 2012, sino que sólo se cambió la numeración y se agregó una frase al 1º, lo que impediría al ministerio efectuar una revisión de ellas en virtud de la teoría de los actos propios.

Al respecto, cabe recordar que el art. 34 de la LES establece que el estatuto y sus modificaciones deben ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la ley. En caso de que no se ajuste a ella, el ministerio debe plantear sus observaciones dentro de los diez días ante la cámara federal de apelaciones, la que decide en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria. Si no existieran observaciones dentro del plazo establecido, los estatutos se consideran aprobados y se publican en el Boletín Oficial.

Entiendo que el ejercicio de esta potestad revisora en cumplimiento del control de tutela que le compete sobre las entidades universitarias no puede cercenarse por la circunstancia de que, en una oportunidad anterior, el ministerio no realizó observaciones al mismo texto que ahora se le presenta. Una inteligencia en este sentido significaría tanto como establecer criterios pétreos en la interpretación y aplicación de la ley 24.521 y desconocer que los parámetros empleados por el ministerio en ejercicio de funciones asignadas legalmente pueden modificarse incidiendo en las exigencias que se requieren a las universidades en ocasión de verificar el ajuste de sus estatutos a las disposiciones de la LES.

Procuración General de la Nación

En razón de lo expuesto, entiendo que corresponde examinar los agravios formulados por el recurrente con relación a todas las observaciones que han sido rechazadas por el tribunal apelado;

b) El art. 1° establece que la Universidad Nacional de Jujuy es una persona jurídica de derecho público con autonomía institucional y autarquía financiera y añade que tiene su sede y domicilio legal en la ciudad de San Salvador de Jujuy. A criterio del recurrente, este precepto importa un incumplimiento del art. 34 de la LES, por cuanto no indica un domicilio con calle y numeración cuando dicho precepto establece que los estatutos deben prever explícitamente, entre otras cuestiones, la sede principal de la universidad.

Este lugar, a mi modo de ver, constituye el domicilio legal de la institución, de modo tal que cualquier notificación que allí se practique resulte válida e implica, además, una manifestación a los fines de su vinculación con terceros y con la comunidad educativa, lo que torna necesario que la fijación de la sede principal incluya no sólo la ciudad sino también la dirección exacta con la calle y el número correspondiente.

En consecuencia, entiendo que asiste razón al apelante en lo que atañe a esta cuestión.

c) En cuanto a la observación formulada a los arts. 38, inc. 16), y 61 del estatuto, cabe señalar que tales normas determinan que el Consejo Académico puede contratar a docentes e investigadores de distintas categorías y especialidad, en las condiciones, funciones y emolumentos que en cada caso se establezca en el marco del presupuesto otorgado por el Consejo Superior. Asimismo, el art. 61 dispone que los profesores

visitantes pueden ser rentados o no y que, en caso de ser rentados, pueden ser designados por contrato o como interinos por el Consejo Superior a propuesta del Consejo Académico, no pudiendo alcanzar su designación más de un período lectivo.

Por su parte, el art. 51 de la LES establece que, con carácter excepcional, las universidades e institutos universitarios nacionales pueden contratar, al margen del régimen de concursos y sólo por tiempo determinado, a personalidades de reconocido prestigio y méritos académicos sobresalientes para que desarrollen cursos, seminarios o actividades similares.

De la reseña precedente se desprende claramente que la intención del legislador fue la de permitir que las instituciones universitarias tengan la posibilidad de contratar -de modo excepcional y por tiempo determinado- a personalidades cuyos antecedentes justifiquen que se soslaye el régimen de concurso público de antecedentes y oposición que rige como regla.

A pesar de las limitaciones establecidas por la LES en forma expresa, el estatuto no sólo incluye la posibilidad de designar a los docentes e investigadores con carácter interino -cuando la LES sólo prevé su contratación- sino que, además, no hace referencia alguna a los méritos académicos que deben reunir aquellas personalidades a las que podrá contratarse de modo excepcional, mencionando únicamente que las designaciones deben realizarse en las condiciones, funciones y con los emolumentos que en cada caso se establezca en el marco del presupuesto otorgado por el Consejo Superior (art. 38, inc. 16), otorgando a

Procuración General de la Nación

las autoridades universitarias un marco de discrecionalidad incompatible con las previsiones de la ley 24.521.

En tales condiciones, cabe concluir que el Estatuto de la Universidad Nacional de Jujuy se aparta de la disposición legal aludida, de lo que resulta la invalidez de las respectivas cláusulas y la procedencia del recurso en este punto.

d) En lo que se refiere a los docentes interinos, el art. 46, inc. b), del estatuto dispone que son aquellos que, por razones debidamente fundadas, son designados sin que se hubiera sustanciado el concurso público de antecedentes y prueba de oposición, de conformidad con la reglamentación que dicte el Consejo Superior. Como consecuencia de ello, mediante resolución -CS- 0160-16 se aprobó el Reglamento de Designación de Docentes Interinos, especificando el procedimiento a seguir y las condiciones en que debe realizarse una designación con tal carácter.

Sin embargo, entiendo que lo dispuesto por el art. 51 de la LES al respecto ha sido soslayado por la universidad, tal como sostiene el apelante. En efecto, este precepto establece como principio que el ingreso a la carrera universitaria se realiza mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición. Agrega que, con carácter excepcional, se puede prever la designación temporaria de docentes interinos, cuando ello sea imprescindible y mientras se sustancie el correspondiente concurso.

De ello se desprende que, como regla y a fin de asegurar la excelencia académica, el acceso a la carrera docente se realiza por concurso con la intervención de jurados que garanticen la mayor imparcialidad y el máximo rigor académico (Fallos:

322:919), mientras que las designaciones temporales con carácter interino sólo pueden realizarse de modo excepcional y bajo ciertas condiciones (v. sentencia del 27 de noviembre de 2014, in re E.178, L.XLVIII, "Estado Nacional s/ observación Estatuto de la Universidad Nacional de Río Cuarto").

A mi modo de ver, las condiciones aludidas que se refieren a la transitoriedad, a una situación que la torna imprescindible y a su duración mientras se sustancia el pertinente concurso, debieron ser establecidas de modo preciso en el estatuto, pues dicho ordenamiento es el que debe contener en forma expresa las previsiones que requiere la LES con respecto a cuestiones decisivas para el buen funcionamiento institucional y no pueden ser delegadas en una reglamentación del Consejo Superior.

Por las razones expuestas y sin que ello implique desconocer o sustraer a las instituciones universitarias la facultad de efectuar la selección y designación de su personal docente, estimo que en este punto se debe hacer lugar a las observaciones del ministerio y dejar sin efecto el pronunciamiento apelado.

e) Con respecto a la conformación del padrón docente, cabe recordar que la cámara hizo lugar a la observación formulada por el ministerio en lo que se refiere a la inclusión de docentes interinos y la rechazó en cuanto incluye a los profesores extraordinarios, es decir eméritos y consultos (art. 47, incs. b y c, del estatuto). Al respecto, se advierte que si bien el recurrente se agravia porque ambas categorías forman parte del padrón docente contradiciendo de este modo lo dispuesto por el art. 55 de la LES, lo cierto es que carece de gravamen en cuanto

Procuración General de la Nación

a los docentes interinos, toda vez que la cámara admitió expresamente dicha observación.

No ocurre lo mismo con los docentes extraordinarios (eméritos y consultos), pues la cámara rechazó el cuestionamiento efectuado por el ministerio sobre la base de que aquellos docentes no se someten al proceso de selección por concurso que la ley 24.521 exige para ser elector, ya que son designados en forma directa. Entiendo que, al hacer tales afirmaciones, el apelante soslaya que el propio estatuto define a los profesores eméritos como aquellos titulares ordinarios que, habiendo alcanzado el límite legal para jubilarse, posean condiciones sobresalientes para la docencia e investigación (art. 56) y a los consultos como aquellos profesores ordinarios titulares, asociados o adjuntos que, habiendo alcanzado dicho límite, posean condiciones destacadas para la docencia e investigación (art. 57).

En consecuencia, no es posible sostener que la previsión del estatuto que permite a los docentes extraordinarios formar parte del padrón docente -habilitándolos de este modo a ejercer derechos electorales- torna inoperante el art. 55 de la LES. En efecto, esta norma establece que "Los representantes de los docentes, que deberán haber accedido a sus cargos por concurso, serán elegidos por docentes que reúnan igual calidad", requisito que se encuentra cumplido en el caso, pues sólo pueden ser designados profesores eméritos o consultos aquellos titulares ordinarios que alcanzaron la edad jubilatoria, según lo dispuesto por el estatuto.

En ese contexto, entiendo que una interpretación razonable y armónica de la ley y del estatuto universitario permite

concluir que no existe colisión entre ambos ni con los preceptos constitucionales relativos a la autonomía universitaria, motivo por el cual corresponde confirmar la sentencia en este aspecto.

f) Finalmente, el ministerio observó los arts. 101 a 117 del estatuto, los cuales se refieren al régimen electoral. Al respecto, considero que resulta acertada la afirmación de la cámara en cuanto a que no se verifica en el *sub lite* un interés jurídico inmediato o directo que dé lugar a una controversia actual y concreta, sin que el hecho de que se trate de un procedimiento complejo y de doble cómputo de sufragios para ciertos cargos habilite al ministerio a impugnar dicho régimen.

En efecto, los agravios del apelante se limitan a reiterar argumentos vertidos acerca de que la falta de claridad en cuanto a la fórmula adoptada para los distintos procesos eleccionarios será una fuente de conflictos en el futuro y afectará la seguridad jurídica, pues entiende que el régimen electoral de las autoridades universitarias debe ser claro, concreto y preciso para que cumpla debidamente su finalidad y respete el sistema democrático.

Sin embargo, tales expresiones -además de ser genéricas y conjeturales- desconocen que la Universidad Nacional de Jujuy, en ejercicio de su autonomía, ha considerado conveniente establecer un régimen que prevé una votación directa, secreta y obligatoria para la elección del rector, vicerrector, decano, vicedecano y consejeros sobre la base de fórmulas que tienen en cuenta los porcentajes por claustros y por cada facultad.

En este sentido, procede recordar que la atribución de definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades corresponde a

Procuración General de la Nación

las instituciones universitarias por mandato de la Constitución Nacional como atributos inescindibles de su autonomía (art. 75, inc. 19). Así también lo dispuso la propia LES y, al mismo tiempo, determinó porcentajes mínimos y condiciones que se han de cumplir en la conformación de los órganos de gobierno de la universidad (arts. 29, inc. b, y 53).

En tal contexto, y en deferencia con el principio constitucional de autonomía universitaria, resulta razonable interpretar que el legislador, en el art. 53 de la ley, se ha limitado a establecer determinados presupuestos que deberán asegurar los estatutos de cada universidad, ya que es precisamente la norma estatutaria la encargada de determinar la integración de sus órganos colegiados de gobierno y, en el caso, el ministerio no demuestra el incumplimiento por parte de la universidad de aquellos presupuestos destinados a garantizar la representación de los distintos estamentos universitarios.

-V-

Por todo lo expuesto, considero que el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible y que corresponde revocar parcialmente la sentencia apelada, haciendo lugar a los agravios formulados por el recurrente acerca de los arts. 1º, 38, inc. 16), 46, inc. b) y 61 del Estatuto de la Universidad Nacional de Jujuy y rechazar aquellos vinculados a los arts. 47, inc. c) y 101 a 117 de dicho estatuto, confirmando la sentencia en cuanto a estos últimos aspectos.

Buenos Aires, 28 de noviembre de 2017.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación