

Procuración General de la Nación

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

-I-

A fs. 82/83 vta., la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata hizo lugar a las observaciones formuladas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación a los arts. 88, inc. 4° y 94, 2° párrafo del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata (en adelante UNLP) aprobado por resolución de la Asamblea Universitaria adoptada en las sesiones de fecha 4, 5 y 11 de octubre de 2008, por entender que no se adecuan al art. 53, inc. d, de la ley 24.521 de Educación Superior (en adelante LES) y, por ende, a la Constitución Nacional.

Para así resolver, entendió que, al contemplar la integración de los ayudantes diplomados ordinarios y los graduados en un solo padrón, las normas no respetaban la incompatibilidad prevista en la LES respecto la incorporación a los cuerpos colegiados de los graduados en relación de dependencia con la institución universitaria.

-II-

Disconforme con esta decisión, la UNLP interpuso el recurso extraordinario de fs. 86/96 concedido a fs. 99 por hallarse en juego la interpretación y el alcance de normas federales (ley 24.521 y el Estatuto Universitario).

La apelante considera vulnerada en el caso la autonomía universitaria reconocida en el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional, en cuanto presupuesto necesario para la atribución de definir los propios órganos de gobierno y su integración, conforme a lo dispuesto en el art. 29, inc. b de la LES. En ejercicio de esa facultad -afirma- es que dispuso la

integración mixta del claustro de graduados sin contradecir con ello la citada ley, por cuanto allí se impide "que quienes integren el denominado 'Claustro de Graduados' en carácter de ayudantes diplomados ordinarios puedan tener relación de dependencia ya que lo hacen cumpliendo su propia condición que es la de ser ayudantes diplomados ordinarios [...]". De su lado, "los graduados para pertenecer al claustro y formar parte del padrón deberán necesariamente cumplir con su condición de no poseer relación de dependencia con la UNLP" (fs.91/91 vta.).

Califica por ello de errónea la interpretación que conduce a afirmar que "el art. 53, inc. d impide a los ayudantes diplomados integrar el padrón de graduados", en la medida en que -según sostiene- tal integración tiene lugar en el carácter que les corresponde y no como graduados (fs. 91 vta.). Refuta también por ello el argumento mediante el cual el tribunal identifica la unificación del padrón con la de los requisitos exigidos para cada uno de los estamentos.

Advierte luego que el ministerio omitió impugnar otras normas estatutarias en las que también se prevé la representación unificada o votación mediante padrón integrado de graduados y ayudantes diplomados (v.g. arts. 57, párrafo 2°; 94, párrafo 3° y 75), lo cual -según afirma- pone en evidencia la arbitrariedad del fallo dada la interpretación "selectiva y parcial" que allí se realiza de las normas del estatuto, vedada en virtud del art. 75, inc. 19 "cuando tal método da por resultado la confrontación en lugar de la compatibilización" (fs. 92 vta.). Hace mención asimismo, de la norma del art. 95, inc. b -no tenida en cuenta por el tribunal- en la que se establece para los graduados la caducidad de la inscripción en el padrón al año de la designación como docente, "lo que pone en

Procuración General de la Nación

claro que el graduado no puede tener relación de dependencia" (fs. 92 vta./93).

En consecuencia, califica la decisión apelada de "invasión [...] sobre la autonomía universitaria" fundada en una restricción inexistente en la norma aplicable, en la que - afirma- "no [se] prohíbe la conformación de representaciones unificadas ni la integración de padrones unificados" sino que "los graduados con relación de dependencia puedan integrar el padrón de graduados en dicha condición (o sea, como graduados)" (fs. 94 vta. y 95).

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario es formalmente admisible toda vez que se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de naturaleza federal y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que la recurrente ha sustentado en ellas.

-IV-

Sentado lo anterior, estimo oportuno recordar la reiterada doctrina de la Corte según la cual la declaración de inconstitucionalidad de una norma es considerada la más delicada de las funciones encomendadas a un tribunal de justicia, por configurar un acto de suma gravedad que debe ser considerado *ultima ratio* del orden jurídico (Fallos: 249:51; 315:923 y 333:447, entre muchos otros). De allí que sólo corresponda formular tal declaración frente a una convicción cierta, resultado de un examen acabado de las normas en juego y no de la aplicación irrazonable que de ellas se haga en el caso concreto (Fallos: 317:44; 331:1123). Por tal motivo es que deben extremarse los recaudos para llevar a cabo una tarea

interpretativa que, resguardando el mandato constituyente, compatibilice con él la norma infraconstitucional aplicable al caso concreto. En razón del principio constitucional de autonomía universitaria, tal criterio interpretativo debe hacerse extensivo a aquellos casos en los que, como en el presente, se afirma la existencia de una confrontación entre la ley y el estatuto universitario (conf. Fallos: 331:1123 y E.129/XL "Estado Nacional c/ Universidad de General Sarmiento", del 6 de mayo de 2008).

En tal sentido, también debe tenerse presente el principio primario de sujeción de los jueces a la ley, cuya primera fuente es su letra; cuando ésta no exige esfuerzos de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan o alteren las circunstancias contempladas por la norma, ya que exégesis debe practicarse sin violación de sus términos o su espíritu (conf. Fallos: 326:4909; 330:2286; 330:4988).

La sujeción a ambas reglas fundamentales cobra particular relevancia en el caso, habida cuenta del tenor de la cuestión en juego, cual es el ejercicio de la atribución reconocida en la LES a las universidades nacionales para darse sus estatutos de estructura, organización y funcionamiento (art. 29, incs. a y b), a la luz del principio constitucional de autonomía universitaria.

Pues bien, lejos de aplicar tales pautas hermenéuticas, el *a quo* declaró la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en razón de un supuesto enfrentamiento con la LES, a mi entender, inexistente. En efecto, la cámara resolvió de ese modo al afirmar que la LES "restringe a los graduados que tengan relación de dependencia incorporarse en el padrón de graduados" (fs. 83) cuando, en rigor, lo que la LES dispone es

Procuración General de la Nación

que "los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria" (art. 53, inc. d), en cuanto condición a la que deben sujetarse los estatutos universitarios.

En consecuencia, según surge del propio texto de la ley, la prohibición en cuestión no se dirige sino a limitar la participación en los órganos de gobierno de los graduados en relación de dependencia con la universidad, a los fines de la representación en el carácter que les es propio, esto es, el de graduados. Sin embargo, nada se dice allí respecto del agrupamiento de los representantes de diferentes estamentos y la conformación de los padrones, cuestiones previstas por las normas impugnadas del estatuto al establecer que "la representación de los ayudantes diplomados o graduados será adjudicada a la lista mayoritaria a simple pluralidad de sufragios" (88, inc. 4°) y que "los ayudantes diplomados y los graduados integrarán un solo padrón" (art. 94, 2° párrafo).

En esa inteligencia, considero carente de fundamento la calificación que el *a quo* hace del padrón unificado como impedimento a los fines de la "discriminación de los electores al momento de evaluar las condiciones necesarias que deben reunir los graduados que integren el consejo superior" (fs. 83). Al respecto, entiendo que asiste razón a la apelante al refutar dicho razonamiento en el que se confunden dos aspectos del proceso electoral, diferentes e independientes entre sí, dado que la composición mixta del padrón en nada afecta la verificación de los recaudos exigidos para cada supuesto. Ello es así, en la medida en que -tal como afirma la recurrente- el cumplimiento de tales condiciones es evaluado individualmente en

cada caso concreto, al momento de la inscripción al padrón o su postulación (fs. 92).

-v-

Por lo demás, cabe tener presente lo expresado por la universidad al advertir que, en ejercicio de esa misma atribución de definir los órganos de gobierno y su composición, la asamblea universitaria también optó por la unificación del padrón y de la representación de graduados y ayudantes diplomados en otros supuestos previstos en diversas normas del mismo estatuto. Tal es el caso de la representación ante el Consejo Superior (art. 57) y los consejos directivos (art. 75), así como también en cuanto a la votación mediante padrón integrado de ambos estamentos (art. 94, párrafo 3°), disposiciones que, sin embargo, no han sido observadas por el Ministerio de Educación.

Asimismo, es oportuno recordar que en un caso anterior en el que se había impugnado la reforma al estatuto de la UNLP aprobada por la asamblea universitaria en 1996 (v. fs. 1/35 del expediente administrativo que obra como agregado), V.E. debió analizar la sujeción de diversas normas estatutarias a la misma regla del art. 53 de la LES que se encuentra aquí en juego. En dicha oportunidad, resolvió rechazar la impugnación constitucional planteada, para lo cual sostuvo -en línea con los principios reseñados *supra*- que "la aplicación razonable de la ley reglamentaria del art. 75, inc. 19 veda efectuar una elección selectiva o parcial de las normas del estatuto cuando tal método de interpretación da por resultado la confrontación en lugar de la compatibilización" (Fallos: 331:1123, cons. 17).

Al respecto, cabe señalar que las normas que allí se impugnaban "reglamenta[ban] situaciones de excepción referidas a

Procuración General de la Nación

los graduados y su representación, tales como el supuesto de que no se presentara ninguna lista de graduados en cuyo caso el criterio de la universidad es que la representación recaiga en el primer suplente de las listas de auxiliares docentes [...] [y] la caducidad de la inscripción en los respectivos padrones de los graduados cuando incurran en injustificadas omisiones de los deberes electorales [o] incumplimiento de las respectivas reglamentaciones" (*ib.* anterior).

Con más razón entonces, es que debe aplicarse la regla interpretativa enunciada por la Corte al caso de autos, en la medida en que, ante "situaciones de excepción" como las reseñadas, el texto vigente del estatuto prevé la caducidad de la inscripción en el padrón respectivo, suprimiendo así la representación subsidiaria de los graduados por parte de miembros del claustro de los auxiliares docentes (v. art. 95, inc. b, primera parte). De tal modo, se respeta el mandato del art. 53, inc. d de la LES, al evitar una situación que podría configurar una violación a la incompatibilidad allí prevista.

Luego, aun cuando en la actual redacción no haya un artículo que, como el anterior art. 90, 2° párrafo, reproduzca el texto del art. 53, inc. d de la LES en punto a la referida incompatibilidad (v. fs. 24 del expediente administrativo que corre como agregado), lo cierto es que sí se conserva la norma que dispone la caducidad de la inscripción del graduado al padrón respectivo al año de su designación como docente (art 95, inc. b). Tal medida, pese a haber sido calificada por la propia Corte como "consecuencia directa de la incompatibilidad que recepta el estatuto" (Fallos: 331:1123, cons. 17 cit.) y, por ello, constituir un elemento insoslayable en el presente caso, no ha sido tenida en cuenta en ningún momento por el *a quo* en su pronunciamiento, aun cuando había sido opuesta como defensa por

la universidad al contestar el traslado de la presentación del ministerio (fs. 70).

Así las cosas, considero que lo resuelto por el tribunal apelado traduce una interpretación parcial y restrictiva que conduce a una declaración de inconstitucionalidad que, a mi entender, es desacertada, al no existir contradicción alguna entre las normas en juego a la luz del principio constitucional de autonomía universitaria, aspecto que, por lo demás, exige extrema rigurosidad en la realización de la tarea interpretativa, de conformidad con las pautas reseñadas *supra*.

-VI-

En virtud de lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario y devolver las actuaciones al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento de conformidad con lo expuesto.

Buenos Aires, 10 de junio de 2013.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA M. MARCHISIO
Prosecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación