

Buenos Aires, 6 de mayo de 2008

Vistos los autos: "Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521".

Considerando:

1º) Que la Sala Primera de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en lo que aquí interesa, rechazó el pedido de inconstitucionalidad de la ley 24.521 formulado por la Universidad Nacional de La Plata con sustento en que fue promulgada en forma parcial por el decreto 268/95, sin que el Congreso hubiera dado cumplimiento a lo previsto en el inc. 3º del art. 99 de la Constitución Nacional. Asimismo, hizo lugar a las observaciones planteadas por el Ministerio de Cultura y Educación a diversas normas del Estatuto de la Universidad demandada, por no adecuarse a la Ley de Educación Superior. Contra tal pronunciamiento dicha casa de estudios interpuso el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 203.

2º) Que en lo sustancial, el recurrente impugna el procedimiento seguido para la sanción y promulgación de la ley 24.521, a la que —por tal razón— considera inválida. Asimismo, critica el pronunciamiento por cuanto admitió las impugnaciones del ministerio a los arts. 1; 6; 52, inc. 26; 113, inc. g; 144; 43; 82; 83; 89; 45; 71; 84, párrafo 7º; 91, inc. b; 140, segundo párrafo; 90, tercer párrafo; 140, primer párrafo del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata por contrariar la mencionada ley, decisión que, a su entender, vulnera la autonomía universitaria.

3º) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que en autos se ha puesto en tela de juicio la validez y el alcance de una norma de carácter federal —ley 24.521— y la decisión recaída ha sido contraria a las pretensiones de la apelante (art. 14, incs. 1º y 3º, ley 48).

4º) Que la primera cuestión a dilucidar es la rela-

tiva a la promulgación parcial de la ley 24.521 y a la invalidez formal que a su respecto sostiene el apelante con sustento en que, a la época de su promulgación, no se había constituido la Comisión Bicameral Permanente a la que se refiere el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, la que según lo dispuesto en el art. 100 inc. 13 de la norma fundamental tiene la facultad de considerar los decretos que promulguen parcialmente leyes.

De acuerdo con el texto constitucional, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 80, si bien se mantiene el principio general según el cual vetada parcialmente una ley no podrá ser aprobada la parte restante, el constituyente reformador de 1994 dispuso la excepción a dicho principio bajo la condición de que la promulgación parcial —partes no observadas— tenga autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso y vetado parcialmente. La norma dispone que para estos supuestos de excepción será de aplicación el procedimiento de control previsto para los decretos de necesidad y urgencia (arts. 99, inc. 3 y 100, inc. 13 de la Constitución Nacional).

5º) Que, al respecto, debe señalarse que esta Corte ha reconocido en forma reiterada la constitucionalidad de la promulgación parcial de las leyes. En tal sentido, ha considerado, en primer término, que el veto parcial y la promulgación fragmentaria de un proyecto de ley no se excluyen recíprocamente; ambos son independientes y el primero produce, por lo menos, el efecto de suspender la promulgación de la ley en relación a la parte vetada o sea, impedir que tenga lugar la promulgación tácita (Fallos: 189:156). Asimismo, ha sostenido la constitucionalidad de la promulgación parcial cuando la parte vetada fuera escindible y su separación no provocara

detrimento en el conjunto del proyecto. En tal sentido, la relación constitucional entre veto parcial y promulgación parcial de la parte no observada se funda en que las normas no promulgadas se hayan podido separar del texto total sin afectar la unidad de éste (Fallos: 268:352). La reforma constitucional de 1994 ha ratificado en el art. 80 de la norma fundamental la doctrina expuesta.

6º) Que, la objeción del recurrente respecto de la invalidez de la promulgación parcial de la ley 24.521, por no haber estado constituida la Comisión Bicameral Permanente encargada de controlar si el veto parcial del Poder Ejecutivo a los arts. 29 inc. c y 61 de la ley, formalizado por el decreto 268/95, afecta el sistema general de la ley, no puede prosperar.

En efecto, la omisión del Congreso de la Nación de dictar la ley de creación de la Comisión y del procedimiento aplicable al control de los decretos de promulgación parcial, al tiempo de dictarse la norma cuya validez se cuestiona, no puede cercenar la facultad de colegislador que la Constitución Nacional le otorga al titular del Poder Ejecutivo, reafirmada por la reforma de 1994. Sin perjuicio de ello, el Tribunal ha sostenido que la falta de sanción de una ley especial que regule el trámite y los alcances de la intervención del Congreso en casos como el *sub examine* no enerva el control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación.

7º) Que no obstante que el apelante no formula agravio alguno contra lo resuelto por el *a quo* en punto a que las observaciones al art. 29, inc. e; y 61 de la ley 24.521 no afectan la unidad y el espíritu de la ley, en atención a que el juicio de constitucionalidad o inconstitucionalidad de aquélla presupone su existencia como tal, esto es, su promulgación válida, corresponde sostener que la promulgación par-

cial del texto no vetado no ha afectado la autonomía normativa y ha dejado inalterado el objeto central de la ley, toda vez que, en lo que interesa en el *sub lite*, los aspectos observados han podido escindirse del texto del proyecto total sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél (Fallos: 268:352; 318:445).

8º) Que, sentado ello, corresponde examinar las quejas del recurrente con respecto a cada una de las impugnaciones que a diversas normas del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata efectuó el Ministerio de Cultura y Educación y que fueron admitidas por el *a quo*.

9º) Que el tratamiento de las cuestiones en debate requiere efectuar con carácter previo el análisis del art. 75, inc. 19, de la Constitución Nacional, en cuanto impone al Congreso la obligación de dictar leyes de organización y de base de la educación teniendo en mira el cumplimiento de una serie de principios, entre los cuales se encuentran el de garantizar la gratuidad y equidad de la educación pública, reconociendo, al mismo tiempo, la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. El alcance de dichos principios se encuentra en juego en el caso de autos.

10) Que del debate llevado a cabo en la Convención Constituyente en oportunidad de tratarse el art. 75, inc. 19, surgen pautas para interpretar el sentido que el convencional constituyente le asignó al término autonomía, considerando que se trata de un concepto jurídico vago e indeterminado y que, en consecuencia, no es adecuado definirlo en abstracto.

En tal sentido, el convencional Jesús Rodríguez, en su carácter de miembro informante de la cláusula constitucional *sub examine*, sostuvo: "Para que quede claro a qué estoy haciendo referencia cuando hablo de autonomía tomo las palabras de Carlos Sánchez Viamonte, cuando dice '...consiste en

que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir sus propias instituciones internas o locales, se rija por ellas, elija sus autoridades, designe sus profesores, fije el sistema de nombramientos y de disciplina interna...'. Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídicos institucionales que se puedan suscitar en la universidad. La autonomía universitaria es el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y la extensión..." (Convención Nacional Constituyente, 24ª Reunión. 3ª. Sesión ordinaria, 4 de agosto de 1994, pág. 3183).

A su vez, el convencional Humberto Quiroga Lavié, en su condición de miembro de la comisión redactora, manifestó que: "El texto habla de autonomía y utiliza esa sola palabra, que se puede desagregar, por supuesto. Se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la económica, a la financiera, a la administrativa, a la académica. Pero si aquí se menciona solamente la autonomía, cada vez que el gobierno de la nación quiera desconocerla, al menos yo voy a sostener que está desconociendo cualquiera de esos niveles de autonomía citados, porque en esta palabra estarán incluidas las autonomías institucional, académica, económica y financiera. No puede ser de otra forma. La autonomía institucional también, pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la República"

(Convención Nacional Constituyente Diario de Sesiones pág. 3263).

Que de lo transcripto en los párrafos anteriores surge que la autonomía universitaria está fuertemente ligada a los objetivos y fines que la institución cumple en el desarrollo de la sociedad, cuyo nivel máximo se encuentra en el ejercicio de la libertad académica en el proceso de enseñar y aprender. En tal sentido, la autonomía y la autarquía —en tanto independencia en la administración y gestión financiera, traducida en la capacidad para manejar los fondos propios— deben posibilitar que la universidad represente una institución básica de la República. Al mismo tiempo integra la trama institucional, pertenece al sistema educativo nacional y, por lo tanto, está inmersa en el universo de las instituciones públicas.

11) Que con el alcance indicado, los principios de autonomía y autarquía consagrados en el art. 75, inc. 19, si bien constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado, no importan desvincular a las universidades de la potestad del Congreso "sancionar leyes de organización y de base de la educación" con sujeción a una serie de presupuestos, principios y objetivos que deben ser interpretados armónicamente, no sólo para juzgar el alcance de la facultad reglamentaria en la materia sino también, en el caso de las universidades, para compatibilizar el principio de autonomía con el resto de los principios que enuncia la norma y con la facultad reglamentaria del Congreso de la Nación.

En tal sentido, el art. 75, inc. 18, mantiene como principio general la obligación del Estado de "Proveer lo conducente a la prosperidad del país...dictando planes de instrucción general y universitaria", y en el inc. 19 dispone en forma específica respecto a la facultad de "sancionar leyes

de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales...".

El convencional Rodríguez, en oportunidad de avanzar en el análisis del artículo constitucional citado, luego de relacionar dicha norma con el art.14, en cuanto reconoce el derecho de enseñar y aprender, manifestó que "La reforma que estamos proponiendo, al decir que la legislación sobre educación debe garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, esta obligando al Congreso de la Nación a asegurar este derecho a todos los habitantes del país, ratificando así los ideales de los constituyentes del 53 y la más cara tradición democrática de los argentinos. Estamos estableciendo expresamente en la Constitución el derecho a recibir en condiciones igualitarias una educación de alta calidad en cualquiera de los niveles...".

Asimismo, y en relación con la facultad y responsabilidad indelegable del Estado en materia de educación, hizo mención expresa a que el servicio educativo comporta para aquél el cumplimiento de una serie de principios, algunos de los cuales sintetizó de la siguiente manera: "El primero es garantizar el acceso y la igualdad de oportunidades mediante la gratuidad. El segundo garantizar la igualdad de posibilidades educativas a través del aseguramiento de los recursos necesarios para la prestación del servicio de igual calidad a todos los concurrentes al sistema educativo oficial. El ter-

cero, garantizar el principio de equidad, estableciendo políticas socio educativas que eviten la discriminación económica social en el acceso y permanencia en los distintos niveles del sistema educativo. El cuarto, brindar los recursos financieros suficientes para que la prestación del servicio educativo oficial sea el de mejor nivel de calidad...".

12) Que en el marco constitucional indicado, la cuestión a dirimir en el caso *sub examine* conduce a ponderar el grado de adecuación existente entre la ley 24.521 de Educación Superior, dictada por el Congreso de la Nación, y el Estatuto de la Universidad de La Plata respecto del texto constitucional y entre sí, a efectos de armonizar las atribuciones otorgadas al órgano legislativo con los principios de autonomía y autarquía universitaria. Para ello, debe tenerse presente que el mandato del art. 75, inc. 19, vincula al legislador, respecto de los alcances de la reglamentación en la materia, así como a las universidades, en tanto y en cuanto el principio de autonomía no debe independizarse del resto de las condiciones impuestas en la norma y por las cuales el Estado debe velar.

13) Que, asimismo, es doctrina reiterada de esta Corte que la declaración de inconstitucionalidad de una norma de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *ultima ratio* del orden jurídico; por ello sólo cabe formular tal declaración cuando un acabado examen conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos: 302:1149; 303:1708; 315:923, entre muchos otros). En línea con tal razonamiento, la colisión con los preceptos y garantías de la Constitución Nacional debe surgir de la ley misma y no de la

aplicación irrazonable que de ella se haga en el caso concreto (Fallos: 317:44). En consecuencia, deben extremarse los recaudos para efectuar una interpretación que, resguardando el mandato constituyente, compatibilice con aquél la norma infra constitucional aplicable en el caso concreto.

Asimismo, y en atención al principio de autonomía universitaria consagrado con jerarquía constitucional, corresponde hacer extensivo tal criterio de interpretación cuando se alega una eventual confrontación entre la ley y un estatuto universitario.

14) Que el Ministerio de Cultura y Educación observó los arts. 1; 6; 52, inc. 26; 113, inc. g; y 144 del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata por entender que garantizaban la gratuidad en términos absolutos, omitiendo aludir a la equidad, impugnación que fue acogida por el a quo.

La consagración constitucional de los principios de gratuidad y equidad para la educación pública estatal obliga al operador constitucional a preservar los criterios de armonización entre ambos, atendiendo para ello a los fines y propósitos que parecen haber guiado su formalización. Ambos principios no son excluyentes, y teniendo en cuenta los principios de solidaridad, desarrollo social (art. 75, incs. 18 y 19) e igualdad de oportunidades en sentido material (art. 75, inc. 23), la equidad asigna sentido a la gratuidad.

Por tal razón, la búsqueda de integración y coherencia entre ambos principios determina que el mandato constitucional deba ser verificado en el plexo normativo que constituye cada estatuto universitario, el cual debe instrumentar un sistema que satisfaga equilibradamente y sustantivamente ambos presupuestos constitucionales, sin ser imprescindible que se consigne en forma expresa el término "equidad".

En tal sentido, resulta ilustrativo recordar que en la Convención Constituyente de 1994, el convencional Rodríguez, al referirse a este tema, sostuvo que "La gratuidad y la equidad no son conceptos que puedan combinarse parcialmente. Para su aplicación en la práctica deben ser sumados uno al otro; son conceptos que no admiten contradicción entre ellos por su naturaleza de principios...El principio de equidad, que se suma a la gratuidad, cumple una función que deriva de su significado: la justicia; y consiste en una directiva, en aquellos casos en que la gratuidad no alcance por sí sola a garantizar la igualdad de oportunidades se impone al Estado la carga de proveer a los habitantes de los medios suficientes para acceder a la educación gratuita". Es evidente que el principio de gratuidad, por imperio del término equidad, debe ser razonablemente integrado al principio de igualdad sustantiva o fáctica, a los efectos de evitar que una interpretación absoluta del primero conduzca en la práctica a una suerte de discriminación en perjuicio de aquellos que efectivamente no cuentan con las posibilidades mínimas para acceder al servicio educativo. Asimismo, los principios enunciados tienen diverso impacto según se trate de la educación primaria, secundaria o universitaria.

En línea con el razonamiento expuesto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocido con jerarquía constitucional en el art. 75, inc. 22, de la norma fundamental, consagra el derecho a la educación en el art. 13, dentro del cual los incs. a, b y c, brindan guías interpretativas a los efectos de determinar el alcance de las obligaciones estatales en la materia. Por tal razón mientras que para la enseñanza primaria dispone que debe ser obligatoria y gratuita (inc. a, principio ratificado en el art. 14); para la enseñanza secundaria mantiene el principio

de ser generalizada y accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (inc. b) y para la enseñanza superior mantiene el principio de ser accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (inc. c). En los términos indicados, no parece surgir de los incs. b y c la gratuidad en términos absolutos.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de San Salvador, aprobado por la ley 21.658, consagra el derecho a la educación en similares términos en el art. 13. A su vez, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre —cuya jerarquía constitucional también receipta el art. 75, inc. 22— establece el derecho a la educación en el art. 12 y expresa que deberá estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humana. En el párrafo tercero dispone que “El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado”, agregando en el último párrafo que “Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos”.

En ese contexto normativo, y en concordancia con el resto de los derechos fundamentales, es que debe ponderarse la relación entre gratuidad y equidad especialmente cuando nos encontramos en el ámbito de la enseñanza superior.

15) Que, por tal razón, el art. 59 de la ley 24.521, referido al sostenimiento y régimen económico financiero, dispone que las universidades tienen autarquía económico

financiera y, en ese marco, el inc. c establece que podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. La decisión de dictar disposiciones al respecto queda en el ámbito de la autonomía de la institución.

A su vez, en el segundo párrafo dispone que "Los recursos adicionales que provinieran de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos subsidios o créditos y otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico, estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes", por lo cual debe entenderse que el legislador no se está pronunciando acerca del concepto de gratuidad y su alcance sino que está estableciendo una limitación al destino que debe dárseles a eventuales recursos que provengan de la fuente indicada.

Con el alcance señalado en el estatuto, la Universidad de La Plata, en ejercicio de su autonomía, ha considerado que disponer el principio de gratuidad para el grado se compatibiliza con el principio de equidad, toda vez que su art. 113 es concordante con el art. 59 de la ley, ya que al efectuar la descripción del patrimonio consigna en el inc. g que éste estará integrado por los derechos, aranceles tasas por servicios a terceros, disposición relacionada con el inc. 26 del art. 52 que reglamenta la fijación de aranceles de servicios o estudios de posgrado, sin perjuicio de establecer en ambos incisos que "en ningún caso puedan referirse a servicios requeridos por estudiantes de grado" (inc. g, art. 113) y que "la enseñanza de pregrado será gratuita" (inc. 26, art.

52).

Asimismo, el inc. 27 del art. 52 dispone que corresponde al consejo superior establecer un sistema de becas universitarias, con lo cual se prevé su destino para aquellos estudiantes que respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas se vean imposibilitados de cursar tales estudios.

Los arts. 1º y 6º del estatuto se adecuan a los principios y valores generales establecidos en la norma constitucional, y respecto de los fines y objetivos declarados en la última de las normas indicadas, el estatuto no hace más que receptar el principio de no discriminación, de conformidad con los arts. 16; 75, incs. 22 y 23 de la Constitución Nacional.

Cabe concluir que conforme a la interpretación de la cláusula constitucional y de la disposición legal aludida no existe confrontación entre el Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata y aquélla, de lo que resulta la validez de este último. En tales condiciones, lo dispuesto por el *a quo* sobre el punto debe ser dejado sin efecto.

16) Que, en segundo lugar, el Ministerio de Cultura y Educación impugnó los arts. 43; 82; 83; 89; 45 y 71 del estatuto por violentar el espíritu del art. 53, inc. c, de la ley 24.521, el cual, según el criterio del ministerio, asimila al personal no docente a los demás estamentos universitarios, otorgándoles representación en los órganos de gobierno de la universidad.

A los efectos de dirimir la cuestión corresponde determinar si el alcance que el ministerio le asigna a la ley en este supuesto se corresponde no sólo con la letra de la norma sino también con la intención del legislador, para quien lo dispuesto en el art. 75, inc. 19, no es disponible.

El art. 53, inc. c, de la ley 24.521 establece: "Los

órganos colegiados de gobierno estarán integrados de acuerdo a lo que determinen los estatutos de cada universidad, los que deberán asegurar: 'Que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución...'. En deferencia con el principio de autonomía, el legislador sólo se ha limitado a manifestar su voluntad respecto de la participación no docente, cuyos fines han sido asegurar una presencia democrática y pluralista, pero no la ha condicionado a modo alguno de implementación.

El Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata en el segundo párrafo del art. 43 —que se refiere a los órganos de gobierno y a su constitución con la representación de los tres estados que componen la comunidad universitaria; docentes, graduados y estudiantes—, y el art. 82 —referido al Cuerpo Electoral— establecen que "El personal no docente participará con el alcance establecido en el presente estatuto".

A su vez el art. 53 del estatuto, al reglamentar las sesiones del consejo superior y determinar su integración, dispone que "...Habrán dos representantes del personal no docente..." que lo integrarán "con voz solamente", modo de integración que la norma también elige para el presidente de la Comisión Científica y para los Directores de Departamentos de Universidad y de Institutos o Escuela Superior. A su vez, el Consejo Superior es uno de los órganos de gobierno de la Universidad y en tal condición integra la asamblea (arts. 43, 44 y 45 del estatuto). Prevé además que la integrarán todos los consejos académicos.

En idéntico sentido, el art. 71 del estatuto —Título V de las Facultades, Cap. I del Gobierno— consigna que los consejos académicos de los centros de estudios estarán integrados por doce miembros —siete docentes (seis profesores y un auxiliar docente); cuatro estudiantes y un graduado— y que

habrá un representante del personal no docente con voz pero sin voto.

En concordancia con el alcance con que en el estatuto se ha considerado la representación no docente, el art. 89 de la norma universitaria —Título VI, Cap. III, Padrones— se refiere a la confección por separado de los padrones de profesores, auxiliares docentes, graduados y estudiantes. El art. 84 último párrafo prevé que "los representantes del personal no docente al Consejo Superior y a los Consejos Académicos y Directivos serán elegidos en forma directa por los empleados de la planta permanente de la Universidad" y durarán dos años en sus mandatos y podrán ser reelegidos (art. 85).

En consecuencia, también en este punto debe ser dejado sin efecto el pronunciamiento del *a quo* ya que una interpretación razonable y armónica de la ley y del plexo normativo que conforma el estatuto universitario permite concluir que no existe colisión entre ambos ni con los preceptos constitucionales en el caso concreto.

17) Que la impugnación a los arts. 84, párrafo. 7º; 91, inc. b; y 140, párrafo 2º del estatuto de la universidad, formulada sobre la base de que violentan la incompatibilidad establecida en el art. 53, inc. d, de la ley citada, según la cual los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, pueden elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria, también deben ser rechazados.

En efecto, 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. En tal sentido, el art. 90 del estatuto, en su segundo párrafo, recepta en forma expresa lo

dispuesto en el art. 53, inc. d, mientras que las disposiciones impugnadas por el ministerio reglamentan situaciones de excepción referidas a los graduados y su representación, tales como el supuesto 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 (art. 84, párrafo 7º); la caducidad de la inscripción en los respectivos padrones de los graduados cuando incurran en injustificadas omisiones de los deberes electorales, incumplimiento de las respectivas reglamentaciones o cuando haya transcurrido un año de su designación docente (art. 91, inc. b). Esta última causal es consecuencia directa de la incompatibilidad que recepta el estatuto que formula una clara distinción entre la categoría de auxiliar docente y docente a los efectos de la representación subsidiaria en caso de ausencia de lista de graduados. Distinción que se ratifica en el segundo párrafo del art. 140, toda vez que la posibilidad de los auxiliares docentes de integrarse como electores para el claustro de graduados está condicionada a aquéllos que no cumplan en la primera elección con los requisitos establecidos en el estatuto que de acuerdo con el primer párrafo es que sean ordinarios o, en su caso, interinos, con una antigüedad superior a dos años.

18) Que el recurrente se agravia, asimismo, de la observación al art. 90, párrafo 3º, del estatuto —referente a los padrones— por contravenir las normas sobre regularidad en los estudios contempladas en los arts. 50, párrafo 1º, y 55 párrafo 2º de la Ley de Educación Superior.

El art. 50 de la citada ley dispone: "Cada institución dictará normas sobre regularidad en los estudios, que establezcan el rendimiento académico mínimo exigible, debiendo preverse que los alumnos aprueben por lo menos dos (2)

materias por año, salvo cuando el plan de estudios prevea menos de cuatro (4) asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una (1) como mínimo. En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica".

De la lectura de la norma surge que el legislador estableció un principio general acorde con la autonomía universitaria, sin perjuicio de enunciar un criterio común de presupuestos mínimos, previendo la flexibilidad de aquéllos de acuerdo con las peculiaridades de los planes de estudio y, en su caso, de la población estudiantil. Supuesto este último en el cual la definición queda a criterio de cada facultad, decisión que se sustenta en la descentralización y en la elección de aquellos sistemas más adecuados para garantizar la excelencia en relación con la especialidad académica de cada centro de estudios. Se trata de reforzar el principio de responsabilidad institucional, en línea con el principio de autonomía y vinculado con los fines específicos que debieran cumplir en el desarrollo de la sociedad.

El art. 55 de la ley, en relación con este tema, se limita a remitir a lo dispuesto en el art. 50 al efecto de acreditar el rendimiento académico mínimo de los estudiantes que participarán en la elección de sus representantes. Rendimiento académico que tal como surge del art. 50 está sujeto a más de una variable de ponderación según el caso pero que, en definitiva, está directamente ligado a las características propias de cada universidad y, dentro de tal estructura, a las peculiaridades de cada facultad y su respectivo plan de estudios.

En el marco de la norma indicada, y de la técnica legislativa elegida, importa un exceso ritual manifiesto, la

elección de un método interpretativo destinado a confrontar y no a armonizar, la disposición del estatuto que si bien establece como regla general que los padrones de los estudiantes estarán integrados por los alumnos regulares, prevé una excepción respecto de los de primer año, a quienes les exige la aprobación de trabajos prácticos de una asignatura como mínimo (art. 90, último párrafo). Criterio este también receptado en el art. 50 en íntima relación con la modalidad que se adopte para los planes de estudio.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el art. 50 de la ley es una norma abierta que encuentra su razón de ser en el principio constitucional de autonomía universitaria, una interpretación razonable supedita el alcance del art. 55 de la norma legal citada —condiciones de regularidad de los estudiantes para elegir sus representantes— a lo que disponga cada facultad respecto de sus planes de estudio, sin perjuicio de la atribución de la Universidad Nacional de La Plata a establecer en su estatuto que a los efectos de la integración de los padrones y de la votación estudiantil corresponde establecer el requisito de aprobación como mínimo de una materia para los estudiantes de primer año, criterio de ponderación que no contradice los términos generales de la ley.

Asimismo, el art. 87 del estatuto universitario al disponer las condiciones de admisibilidad para el ejercicio de la representación estudiantil, según el cual deberán ser alumnos regulares, haber aprobado como mínimo el 30% del total de asignaturas de la carrera que cursan y tener una antigüedad en la inscripción no mayor de doce años, se adecua a lo dispuesto en el art. 53, inc. b, de la Ley de Educación Superior.

Por las razones precedentes, también en este punto debe ser dejado sin efecto el pronunciamiento apelado ya 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 en el caso concreto.

19) Que, finalmente, el recurrente se agravia por la decisión del *a quo* respecto de la contradicción entre el art. 140, párr. 1º, del estatuto, y los arts. 78 de la ley 24.521 y 16 del decreto reglamentario 499/95.

La resolución en tal sentido debe ser revocada, toda vez que no existe contradicción alguna entre las normas indicadas.

En efecto, el art. 78 de la ley —en el capítulo de disposiciones transitorias— regula los plazos reconocidos a las instituciones universitarias para adecuar sus plantas docentes a lo previsto en el segundo párrafo del art. 51, que se refiere a la exigencia de contar con un porcentaje no inferior al 70% de docentes por curso, disponiendo de un plazo de tres años a partir de la promulgación de la ley y de diez aquellas instituciones creadas a partir del 10 de diciembre de 1983. En estos casos, reza la norma, los docentes interinos con más de dos años de antigüedad continuados podrán ejercer los derechos de elegir y ser elegidos (conf. art. 55 de la ley).

En línea con tal disposición, el estatuto establece en el art. 140, párrafo 1º —Título XIII - Disposiciones Transitorias— que si bien los padrones de los auxiliares docentes para la primera elección se confeccionarán con los ordinarios, los que tuvieran la condición de interinos con una antigüedad superior a dos años al momento de la sanción del estatuto también podrán integrarlos. No parece haber duda acerca de la intención de resguardar el derecho de los interinos a participar de la elección durante el plazo que la institución

tiene para satisfacer el requisito del 70% de la planta con docentes por concurso. Cumplido el plazo, la disposición del estatuto perdería vigencia toda vez que el principio general es que voten sólo los docentes regulares por concurso. El art. 16 del decreto 499/95 debe ser entendido con el alcance explicado, ya que su redacción parece apuntar a ratificar el derecho a sufragar de los docentes interinos sin que ello pueda entenderse como modificadorio del art. 78 de la ley en cuanto al cómputo de los dos años de antigüedad.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada con el alcance que surge de los considerandos precedentes. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - CARLOS S. FAYT (según su voto) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto) - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI (según su voto) - CARMEN M. ARGIBAY (según su voto).

ES COPIA

VO -//-

-//-TO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON ENRIQUE SANTIAGO
PETRACCHI Y DON E. RAÚL ZAFFARONI

Considerando:

1º) Que la Sala Primera de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en lo que aquí interesa, rechazó el pedido de inconstitucionalidad de la ley 24.521 formulado por la Universidad Nacional de La Plata con sustento en que fue promulgada en forma parcial por el decreto 268/95, sin que el congreso hubiera dado cumplimiento a lo previsto en el inc. 3º del art. 99 de la Constitución Nacional. Asimismo, hizo lugar a las observaciones planteadas por el Ministerio de Cultura y Educación a diversas normas del estatuto de la universidad demandada, por no adecuarse a la Ley de Educación Superior. Contra tal pronunciamiento dicha casa de estudios interpuso el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 203.

2º) Que en lo sustancial, el recurrente impugna el procedimiento seguido para la sanción y promulgación de la ley 24.521, a la que —por tal razón— considera inválida. Asimismo, critica el pronunciamiento por cuanto admitió las impugnaciones del ministerio a los arts. 1; 6; 52, inc. 26; 113, inc. g; 144; 43; 82; 83; 89; 45; 71; 84, párrafo 7º; 91, inc. b; 140, segundo párrafo; 90, tercer párrafo; 140, primer párrafo del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata por contrariar la mencionada ley, decisión que, a su entender, vulnera la autonomía universitaria.

3º) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que en autos se ha puesto en tela de juicio la validez y el alcance de una norma de carácter federal —ley 24.521— y la decisión recaída ha sido contraria a las pretensiones de la apelante (art. 14, incs. 1º y 3º, ley 48).

4º) Que la primera cuestión a dilucidar es la relativa a la promulgación parcial de la ley 24.521 y a la inva-

lidez formal que a su respecto sostiene el apelante con sustento en que, a la época de su promulgación, no se había constituido la Comisión Bicameral Permanente a la que se refiere el art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional, la que según lo dispuesto en el art. 100, inc. 13 de la norma fundamental tiene la facultad de considerar los decretos que promulguen parcialmente leyes.

De acuerdo con el texto constitucional, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 80, si bien se mantiene el principio general según el cual vetada parcialmente una ley no podrá ser aprobada la parte restante, el constituyente reformador de 1994 dispuso la excepción a dicho principio bajo la condición de que la promulgación parcial —partes no observadas— tenga autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso y vetado parcialmente. La norma dispone que para estos supuestos de excepción será de aplicación el procedimiento de control previsto para los decretos de necesidad y urgencia (arts. 99, inc. 3 y 100, inc. 13 de la Constitución Nacional).

5º) Que el primer agravio federal de la apelante consiste en señalar que el decreto 268/95 produjo un veto parcial de la ley 24.521 que —puesto que al momento no existía Comisión Bicameral Permanente ni la ley especial mentadas en el art. 99, inc. 3º, último párrafo, de la Constitución Nacional— no podía ser sometido al procedimiento previsto por la última parte del art. 80 de la Constitución Nacional. Ello determinaría la inconstitucionalidad, por incumplimiento del mencionado procedimiento (conf. fs. 192 vta.).

Si bien la expuesta es una cuestión federal que fue debidamente introducida por la recurrente (fs. 49 vta. y 191/192 vta.), debe recordarse que, por imperio del art. 15 de

la ley 48, la cuestión federal debe tener relación directa e inmediata con el fallo apelado para la procedencia de la apelación extraordinaria. Es decir, que la relación directa existe sólo cuando la solución de la causa requiere necesariamente de la interpretación del precepto constitucional aducido (Fallos: 314:1081, entre otros).

Por el contrario, cuando la cuestión federal propuesta es ajena a los puntos decididos en la sentencia, y obviamente ineficaz para modificarla, viene a faltar entre ambas el requisito apuntado (Fallos: 318:2611, 2636 y sus citas, disidencia del juez Petracchi).

Esto último es lo que sucede en el *sub examine*. En efecto, se advierte fácilmente que, aun en la hipótesis de que se concluyera —como lo pretende el apelante— que el veto parcial no siguió el curso previsto en las normas constitucionales citadas, ello sólo podría traer aparejada la eventual nulidad de dicho veto parcial. En consecuencia, la ley 24.521, sancionada por el Congreso, debería ser considerada vigente sin las dos observaciones formuladas en dicho decreto, que carecerían de toda virtualidad. Quedaría en pie —entonces— la ley que el decreto 268/95 promulgó expresamente, pero sin las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, las formuladas en el decreto 268/95 son dos: una concierne a una frase del art. 29, inc. e de la ley y la otra a una frase del art. 61 del mismo cuerpo legal. Ninguna de esas observaciones tiene relación alguna con los temas tratados en los restantes agravios de la recurrente ni con las normas legales o estatutarias que ésta invoca en su recurso extraordinario. Estén o no vigentes, no pertenecen al grupo de normas del estatuto universitario que el *a quo* consideró incompatibles con la ley 24.521 y que la apelante intenta defender en este recurso. En consecuencia, expedirse

sobre ellas sólo perseguiría un interés meramente académico, sin repercusiones sobre el *thema decidendum*, lo que sería manifiestamente impropio de un pronunciamiento judicial. En suma, son irrelevantes para el caso.

6º) Que con relación a los arts. 1; 6; 52, inc. 26; 113, inc. g; y 144 del Estatuto Universitario de la Universidad Nacional de La Plata —que el *a quo* consideró incompatibles con la ley 24.521 por garantizar la gratuidad en términos absolutos y omitir consagrar la equidad— la cuestión planteada resulta sustancialmente análoga a la resuelta en Fallos: 322:875, 897 (disidencia de los jueces Belluscio, Pe-tracchi y Bossert), a la que corresponde remitir en razón de brevedad. En consecuencia, lo resuelto por el *a quo* en este punto debe ser dejado sin efecto.

7º) Que, en segundo lugar, el Ministerio de Cultura y Educación impugnó los arts. 43; 82; 83; 89; 45 y 71 del estatuto por violentar el espíritu del art. 53, inc. c, de la ley 24.521, el cual, según el criterio del ministerio, asimila al personal no docente a los demás estamentos universitarios, otorgándoles representación en los órganos de gobierno de la universidad.

A los efectos de dirimir la cuestión corresponde determinar si el alcance que el ministerio le asigna a la ley en este supuesto se corresponde no sólo con la letra de la norma sino también con la intención del legislador, para quien lo dispuesto en el art. 75, inc. 19, no es disponible.

El art. 53, inc. c, de la ley 24.521 establece: "Los órganos colegiados de gobierno estarán integrados de acuerdo a lo que determinen los estatutos de cada universidad, los que deberán asegurar: 'Que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución...'. En deferencia con el principio de

autonomía, el legislador sólo se ha limitado a manifestar su voluntad respecto de la participación no docente, cuyos fines han sido asegurar una presencia democrática y pluralista, pero no la ha condicionado a modo alguno de implementación.

El Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata en el segundo párrafo del art. 43 —que se refiere a los órganos de gobierno y a su constitución con la representación de los tres estados que componen la comunidad universitaria; docentes, graduados y estudiantes—, y el art. 82 —referido al Cuerpo Electoral— establecen que “El personal no docente participará con el alcance establecido en el presente estatuto”.

A su vez el art. 53 del estatuto, al reglamentar las sesiones del consejo superior y determinar su integración, dispone que “...Habrán dos representantes del personal no docente...” que lo integrarán “con voz solamente”, modo de integración que la norma también elige para el presidente de la Comisión Científica y para los directores de departamentos de universidad y de institutos o escuela superior. A su vez, el consejo superior es uno de los órganos de gobierno de la universidad y en tal condición integra la asamblea (arts. 43, 44 y 45 del estatuto). Prevé además que la integrarán todos los consejos académicos.

En idéntico sentido, el art. 71 del estatuto —Título V de las Facultades, cap. I del gobierno— consigna que los consejos académicos de los centros de estudios estarán integrados por doce miembros —siete docentes (seis profesores y un auxiliar docente); cuatro estudiantes y un graduado— y que habrá un representante del personal no docente con voz pero sin voto.

En concordancia con el alcance con que en el estatuto se ha considerado la representación no docente, el art. 89 de la norma universitaria —Título VI, cap. III, Padrones—

se refiere a la confección por separado de los padrones de profesores, auxiliares docentes, graduados y estudiantes. El art. 84 último párrafo prevé que "los representantes del personal no docente al Consejo Superior y a los Consejos Académicos y Directivos serán elegidos en forma directa por los empleados de la planta permanente de la Universidad" y durarán dos años en sus mandatos y podrán ser reelegidos (art. 85).

En consecuencia, también en este punto debe ser dejado sin efecto el pronunciamiento del *a quo* ya que una interpretación razonable y armónica de la ley y del plexo normativo que conforma el estatuto universitario permite concluir que no existe colisión entre ambos ni con los preceptos constitucionales en el caso concreto.

8º) Que la impugnación a los arts. 84, párrafo 7º; 91, inc. b; y 140, párrafo 2º del estatuto de la universidad, formulada sobre la base de que violentan la incompatibilidad establecida en el art. 53, inc. d, de la ley citada, según la cual los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, pueden elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria, también deben ser rechazados.

En efecto, 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. En tal sentido, el art. 90 del estatuto, en su segundo párrafo, recepta en forma expresa lo dispuesto en el art. 53, inc. d, mientras que las disposiciones impugnadas por el ministerio reglamentan situaciones de excepción referidas a los graduados y su representación, tales como el supuesto 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 (art. 84, párrafo 7º); la caducidad de la inscripción en los respectivos padrones de los graduados cuando incurran en injustificadas omisiones de los deberes electorales, incumplimiento de las respectivas reglamentaciones o cuando haya transcurrido un año de su designación docente (art. 91, inc. b). Esta última causal es consecuencia directa de la incompatibilidad que recepta el estatuto que formula una clara distinción entre la categoría de auxiliar docente y docente a los efectos de la representación subsidiaria en caso de ausencia de lista de graduados. Distinción que se ratifica en el segundo párrafo del art. 140, toda vez que la posibilidad de los auxiliares docentes de integrarse como electores para el claustro de graduados está condicionada a aquéllos que no cumplan en la primera elección con los requisitos establecidos en el estatuto que de acuerdo con el primer párrafo es que sean ordinarios o, en su caso, interinos, con una antigüedad superior a dos años.

9º) Que el recurrente se agravia, asimismo, de la observación al art. 90, párrafo 3º, del estatuto —referente a los padrones— por contravenir los arts. 50, párrafo 1º, y 55 párrafo 2º de la Ley de Educación Superior.

El art. 50 de la citada ley dispone: "Cada institución dictará normas sobre regularidad en los estudios, que establezcan el rendimiento académico mínimo exigible, debiendo preverse que los alumnos aprueben por lo menos dos (2) materias por año, salvo cuando el plan de estudios prevea menos de cuatro (4) asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una (1) como mínimo. En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica".

De la lectura de la norma surge que el legislador estableció un principio general acorde con la autonomía universitaria, sin perjuicio de enunciar un criterio común de presupuestos mínimos, previendo la flexibilidad de aquéllos de acuerdo con las peculiaridades de los planes de estudio y, en su caso, de la población estudiantil. Supuesto este último en el cual la definición queda a criterio de cada facultad, decisión que se sustenta en la descentralización y en la elección de aquellos sistemas más adecuados para garantizar la excelencia en relación con la especialidad académica de cada centro de estudios. Se trata de reforzar el principio de responsabilidad institucional, en línea con el principio de autonomía y vinculado con los fines específicos que debieran cumplir en el desarrollo de la sociedad.

El art. 55 de la ley, en relación con este tema, se limita a remitir a lo dispuesto en el art. 50 al efecto de acreditar el rendimiento académico mínimo de los estudiantes que participarán en la elección de sus representantes. Rendimiento académico que tal como surge del art. 50 está sujeto a más de una variable de ponderación según el caso pero que, en definitiva, está directamente ligado a las características propias de cada universidad y, dentro de tal estructura, a las peculiaridades de cada facultad y su respectivo plan de estudios.

En el marco de la norma indicada, y de la técnica legislativa elegida, importa un exceso ritual manifiesto, la elección de un método interpretativo destinado a confrontar y no a armonizar, la disposición del estatuto que si bien establece como regla general que los padrones de los estudiantes estarán integrados por los alumnos regulares, prevé una excepción respecto de los de primer año, a quienes les exige la aprobación de trabajos prácticos de una asignatura como mínimo

(art. 90, último párrafo). Criterio este también receptado en el art. 50 en íntima relación con la modalidad que se adopte para los planes de estudio.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el art. 50 de la ley es una norma abierta que encuentra su razón de ser en el principio constitucional de autonomía universitaria, una interpretación razonable supedita el alcance del art. 55 de la norma legal citada —condiciones de regularidad de los estudiantes para elegir sus representantes— a lo que disponga cada facultad respecto de sus planes de estudio, sin perjuicio de la atribución de la Universidad Nacional de La Plata a establecer en su estatuto que a los efectos de la integración de los padrones y de la votación estudiantil corresponde establecer el requisito de aprobación como mínimo de una materia para los estudiantes de primer año, criterio de ponderación que no contradice los términos generales de la ley.

Asimismo, el art. 87 del estatuto universitario al disponer las condiciones de admisibilidad para el ejercicio de la representación estudiantil, según el cual deberán ser alumnos regulares, haber aprobado como mínimo el 30% del total de asignaturas de la carrera que cursan y tener una antigüedad en la inscripción no mayor de doce años, se adecua a lo dispuesto en el art. 53, inc. b, de la Ley de Educación Superior.

Por las razones precedentes, también en este punto debe ser dejado sin efecto el pronunciamiento apelado ya 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 en el caso concreto.

10) Que, finalmente, el recurrente se agravia por la decisión del *a quo* respecto de la contradicción entre el art.

140, párrafo 1º, del estatuto, y los arts. 78 de la ley 24.521 y 16 del decreto reglamentario 499/95.

La resolución en tal sentido debe ser revocada, toda vez que no existe contradicción alguna entre las normas indicadas.

En efecto, el art. 78 de la ley —en el capítulo de disposiciones transitorias— regula los plazos reconocidos a las instituciones universitarias para adecuar sus plantas docentes a lo previsto en el segundo párrafo del art. 51, que se refiere a la exigencia de contar con un porcentaje no inferior al 70% de docentes por concurso, disponiendo de un plazo de tres años a partir de la promulgación de la ley y de diez aquellas instituciones creadas a partir del 10 de diciembre de 1983. En estos casos, reza la norma, los docentes interinos con más de dos años de antigüedad continuados podrán ejercer los derechos de elegir y ser elegidos (conf. art. 55 de la ley).

En línea con tal disposición, el estatuto establece en el art. 140, párrafo 1º —Título XIII - Disposiciones Transitorias— que si bien los padrones de los auxiliares docentes para la primera elección se confeccionarán con los ordinarios, los que tuvieran la condición de interinos con una antigüedad superior a dos años al momento de la sanción del estatuto también podrán integrarlos. No parece haber duda acerca de la intención de resguardar el derecho de los interinos a participar de la elección durante el plazo que la institución tiene para satisfacer el requisito del 70% de la planta con docentes por concurso. Cumplido el plazo, la disposición del estatuto perdería vigencia toda vez que el principio general es que voten sólo los docentes regulares por concurso. El art. 16 del decreto 499/95 debe ser entendido con el alcance explicado, ya que su redacción parece apuntar a ratificar el

derecho a sufragar de los docentes interinos sin que ello pueda entenderse como modificatorio del art. 78 de la ley en cuanto al cómputo de los dos años de antigüedad.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada con el alcance que surge de los considerandos precedentes. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - E. RAUL ZAFFARONI.

ES COPIA

VO -//-

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que las circunstancias relevantes de la causa han sido adecuadamente expuestas en el dictamen que antecede —capítulos I y II— a cuyas consideraciones se remite para evitar repeticiones innecesarias.

2º) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que en autos se ha puesto en tela de juicio la validez y el alcance de una norma de carácter federal —como lo es la ley 25.421— y la decisión recaída ha sido contraria a las pretensiones de la apelante (art. 14, inc. 3º, ley 48).

3º) Que la primera cuestión a dilucidar es la relativa a la promulgación parcial de la ley mencionada y a la invalidez que a su respecto predica el apelante en base a que no se había formado la Comisión Bicameral Permanente prevista en el art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional —encargada de impulsar el control del congreso para determinar si el veto parcial dispuesto por el Poder Ejecutivo afecta el sistema general de la ley—. Al respecto, debe señalarse liminarmente que esta Corte ha reconocido en forma reiterada la constitucionalidad del veto parcial, supeditando la validez de tal promulgación a que permaneciese inalterado el objeto central de la norma, de forma que las partes observadas pudiesen escindirse del texto del proyecto sancionado por el congreso sin detrimento de aquél, doctrina que se ha visto confirmada por el texto constitucional sancionado en 1994 (ver Fallos: 318:445, voto de la mayoría y disidencia del juez Fayt; 319:1479 y 323:2256). Y, por lo demás, el Tribunal ha sostenido que la falta de sanción de una ley especial que regule el trámite y los alcances de la intervención del congreso en casos como el *sub examine* no hace sino reforzar la

responsabilidad por el control de constitucionalidad que es inherente al Poder Judicial de la Nación (conf. doctrina de Fallos: 322:1726).

En consecuencia, los agravios relativos a este punto no pueden prosperar, toda vez que —más allá de que el recurrente no formula un agravio concreto contra lo resuelto por el *a quo* en este aspecto— debe señalarse que las normas de la Ley de Educación Superior observadas por el Poder Ejecutivo no han quebrado la autonomía normativa ni alterado el espíritu y la unidad del texto sancionado por el congreso.

4º) Que, sentado ello, corresponde examinar las quejas del recurrente con respecto a cada una de las impugnaciones que a diversas normas del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata efectuó el Ministerio de Cultura y Educación y que fueron admitidas por el *a quo*.

Como se sostuvo en Fallos: 319:3148, disidencia del juez Fayt, "cuando el texto constitucional le impone al legislador como un mandato sancionar leyes...que garanticen... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (art. 75, inc. 19), ha dejado fuera de la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación. La esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución Nacional. Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (Fallos: 316:2940)". **De allí que la armonización de las previsiones contenidas en los considerandos 18 y 19 del art. 75 de la Constitución Nacional exige reconocer —como límite de la competencia del Congreso para legislar en materia de planes de instrucción universitaria— la no afectación de la**

teleología de la autonomía universitaria.

5º) Que, en primer término, el Ministerio de Cultura y Educación observó los arts. 1; 6; 52, inc. 26; 113, inc. g; y 144 del estatuto, en tanto garantizan la gratuidad en términos absolutos, omitiendo aludir a la equidad, impugnación que fue acogida por el *a quo*.

Como ha señalado esta Corte (conf. doctrina de Fallos: 322:875, disidencia del juez Fayt), luego de la reforma de 1994, el art. 75, inc. 19, de la Constitución Nacional faculta al congreso a sancionar leyes de organización de base de la educación que garanticen los principios de gratuidad y de equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. A su turno, el art. 59 de la ley 24.521 dispone que las universidades podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional, mediante derechos o tasas por los servicios que presente, los que deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico y no a financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas y de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquéllos estudiantes que respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas se vean imposibilitados de cursar tales estudios.

De la interpretación de la cláusula constitucional y la disposición legal aludidas, resulta sin lugar a dudas la validez de la norma estatutaria cuestionada; en tales condiciones, lo resuelto por el *a quo* sobre el punto debe ser dejado sin efecto.

6º) Que, en segundo lugar, el Ministerio de Cultura y Educación impugnó —por un lado— los arts. 43, 82, 83, 89, 45 y 71 del estatuto por violentar el espíritu del art. 53, inc. c,

de la ley 24.521, el cual asimila al personal no docente a los demás estamentos universitarios otorgándoles representación en los órganos de gobierno de la universidad; y —por el otro— los arts. 84, párrafos 7º; 91, inc. b; y 140, párrafo 2º, sobre la base de que violentan la incompatibilidad establecida en el art. 53, inc. d, de la ley citada, según el cual los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, pueden elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria.

Al respecto, y más allá de que las previsiones de la ley puedan responder a nobles objetivos —asegurar la transparencia del sistema y la integración democrática y plural de los órganos de gobierno en un régimen de autonomía— la regulación de estos aspectos es competencia del ente autónomo, *sin perjuicio de su cuestionamiento por la vía y forma correspondientes*. Desde esta perspectiva, debe recordarse que las raíces históricas de la autonomía de las universidades argentinas, que hoy garantiza la Constitución Nacional, convierten en inviable toda limitación efectuada por el Congreso de la Nación, **pues las universidades tienen por destino ser la conciencia intelectual de la sociedad**. De ahí la necesidad de garantizar su absoluta autonomía, de la que es condición esencial que las propias universidades autorregulen —entre otras cosas— sus funciones y su organización (conf. doctrina de Fallos: 322:842 y 919, disidencias parciales del juez Fayt).

Es así que las previsiones legales que establecen detalladamente la forma en que los estatutos deben disponer la composición de los órganos de gobierno y control interno deben ser declaradas inconstitucionales y que —en este punto del pronunciamiento— el recurso debe prosperar.

7º) Que el recurrente se agravia, asimismo, de la

observación al art. 90, párrafo 3º, del estatuto —referente a los padrones— por contravenir las normas sobre regularidad en los estudios contemplada en el arts. 50, párrafo 1º, y 55, párrafo 2º de la Ley de Educación Superior.

Sobre esta cuestión, las quejas de la universidad también deben prosperar, toda vez que el art. 50 citado estableció limitaciones a la autonomía universitaria en transgresión a lo dispuesto en el art. 75, inc. 19, de la Constitución Nacional, que configura un marco jurídico institucional inquebrantable que hace posible la libertad de enseñanza y de investigación. En efecto, el texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las universidades nacionales, atribución que éste había materialmente delegado con la sanción de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria. Es necesario reconocer que a la postre de la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante, sino de una verdadera asignación de competencias en favor de las universidades.

De esta manera, el art. 50 de la ley 24.521 no encuentra sustento en los propósitos del constituyente, pues éstos no proyectaron la creación de una "confederación" de facultades, sino la existencia de una institución vigorosa, independiente y a la vez polifacética, con vocación de fundar su fuerza en el debate que debe plantear la actividad académica (Fallos: 319:3148, disidencia del juez Fayt, y 322:919, disidencia parcial del juez Fayt).

8º) Que, finalmente, la recurrente cuestiona la decisión del *a quo* respecto de la contradicción entre el art. 140, párrafo 1º, del estatuto, y los arts. 78 de la ley 24.521 y 16 del decreto reglamentario 499/95. En este aspecto sus agravios encuentran adecuada respuesta en los fundamentos

vertidos en el considerando 6º de esta sentencia, por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del art. 78 citado.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada con el alcance que surge de los considerandos 5º a 8º de la presente. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. CARLOS S. FAYT.

ES COPIA

VO -//-

-// -TO DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

1º) Que la Sala Primera de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en lo que aquí interesa, rechazó el pedido de inconstitucionalidad de la ley 24.521 formulado por la Universidad Nacional de La Plata con sustento en que fue promulgada en forma parcial por el decreto 268/95, sin que el congreso hubiera dado cumplimiento a lo previsto en el inc. 3º del art. 99 de la Constitución Nacional. Asimismo, hizo lugar a las observaciones planteadas por el Ministerio de Cultura y Educación a diversas normas del estatuto de la universidad demandada, por no adecuarse a la Ley de Educación Superior. Contra tal pronunciamiento dicha casa de estudios interpuso el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 203.

2º) Que en lo sustancial, el recurrente impugna el procedimiento seguido para la sanción y promulgación de la ley 24.521, a la que —por tal razón— considera inválida. Asimismo, critica el pronunciamiento por cuanto admitió las impugnaciones del ministerio a los arts. 1; 6; 52, inc. 26; 113, inc. g; 144; 43; 82; 83; 89; 45; 71; 84, párrafo 7º; 91, inc. b; 140, segundo párrafo; 90, tercer párrafo; 140, primer párrafo del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata por contrariar la mencionada ley, decisión que, a su entender, vulnera la autonomía universitaria.

3º) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que en autos se ha puesto en tela de juicio la validez y el alcance de una norma de carácter federal —ley 24.521— y la decisión recaída ha sido contraria a las pretensiones de la apelante (art. 14, incs. 1º y 3º, ley 48).

4º) Que la primera cuestión a dilucidar es la relativa a la promulgación parcial de la ley 24.521 y a la invalidez formal que a su respecto sostiene el apelante con sus-

tento en que, a la época de su promulgación, no se había constituido la Comisión Bicameral Permanente a la que se refiere el art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional, la que según lo dispuesto en el art. 100, inc. 13 de la norma fundamental tiene la facultad de considerar los decretos que promulguen parcialmente leyes.

De acuerdo con el texto constitucional, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 80, si bien se mantiene el principio general según el cual vetada parcialmente una ley no podrá ser aprobada la parte restante, el constituyente reformador de 1994 dispuso la excepción a dicho principio bajo la condición de que la promulgación parcial —partes no observadas— tenga autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el congreso y vetado parcialmente. La norma dispone que para estos supuestos de excepción será de aplicación el procedimiento de control previsto para los decretos de necesidad y urgencia (arts. 99, inc. 3 y 100, inc. 13 de la Constitución Nacional).

5º) Que el primer agravio federal de la apelante consiste en señalar que el decreto 268/95 produjo un veto parcial de la ley 24.521 que puesto que al momento no existía Comisión Bicameral Permanente ni la ley especial mentadas en el art. 99, inc. 3º, último párrafo, de la Constitución Nacional. Ello determinaría la inconstitucionalidad, por incumplimiento del mencionado procedimiento (conf. fs. 192 vta.).

Si bien la expuesta es una cuestión federal que fue debidamente introducida por la recurrente (fs. 49 vta. y 191/192 vta.), debe recordarse que, por imperio del art. 15 de la ley 48, la cuestión federal debe tener relación directa e inmediata con el fallo apelado para la procedencia de la apelación extraordinaria. Es decir, que la relación directa

existe sólo cuando la solución de la causa requiere necesariamente de la interpretación del precepto constitucional aducido (Fallos: 314:1081, entre otros).

Por el contrario, cuando la cuestión federal propuesta es ajena a los puntos decididos en la sentencia, y obviamente ineficaz para modificarla, viene a faltar entre ambas el requisito apuntado (Fallos: 318:2611, 2636 y sus citas, disidencia del juez Petracchi).

Esto último es lo que sucede en el *sub examine*. En efecto, se advierte fácilmente que, aun en la hipótesis de que se concluyera —como lo pretende el apelante— que el veto parcial no siguió el curso previsto en las normas constitucionales citadas, ello sólo podría traer aparejada la eventual nulidad de dicho veto parcial. En consecuencia, la ley 24.521, sancionada por el congreso, debería ser considerada vigente sin las dos observaciones formuladas en dicho decreto que, carecerían de toda virtualidad. Quedaría en pie —entonces— la ley que el decreto 268/95 promulgó expresamente, pero sin las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, las formuladas en el decreto 268/95 son dos: una concierne a una frase del art. 29, inc. e de la ley y la otra a una frase del art. 61 del mismo cuerpo legal. Ninguna de esas observaciones tiene relación alguna con los temas tratados en los restantes agravios de la recurrente ni con las normas legales o estatutarias que ésta invoca en su recurso extraordinario. Estén o no vigentes, no pertenecen al grupo de normas del estatuto universitario que el *a quo* consideró incompatibles con la ley 24.521 y que la apelante intenta defender en este recurso. En consecuencia, expedirse sobre ellas sólo perseguiría un interés meramente académico, sin repercusiones sobre el *thema decidendum*, lo que sería manifiestamente impropio de un pronunciamiento judicial. En

suma, son irrelevantes para el caso.

6º) Que, sentado ello, corresponde examinar las quejas del recurrente con respecto a cada una de las impugnaciones que a diversas normas del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata efectuó el Ministerio de Cultura y Educación y que fueron admitidas por el *a quo*.

7º) Que el tratamiento de las cuestiones en debate requiere efectuar con carácter previo el análisis del art. 75, inc. 19, de la Constitución Nacional, en cuanto impone al congreso la obligación de dictar leyes de organización y de base de la educación teniendo en mira el cumplimiento de una serie de principios, entre los cuales se encuentran el de garantizar la gratuidad y equidad de la educación pública, reconociendo, al mismo tiempo, la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. El alcance de dichos principios se encuentra en juego en el caso de autos.

8º) Que del debate llevado a cabo en la Convención Constituyente en oportunidad de tratarse el art. 75, inc. 19, surgen pautas para interpretar el sentido que el convencional constituyente le asignó al término autonomía, considerando que se trata de un concepto jurídico vago e indeterminado y que, en consecuencia, no es adecuado definirlo en abstracto.

En tal sentido, el convencional Jesús Rodríguez, en su carácter de miembro informante de la cláusula constitucional *sub examine*, sostuvo: "Para que quede claro a qué estoy haciendo referencia cuando hablo de autonomía tomo las palabras de Carlos Sánchez Viamonte, cuando dice '...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir sus propias instituciones internas o locales, se rija por ellas, elija sus autoridades, designe sus profesores, fije el sistema de nombramientos y de disciplina interna...'. Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que

forman el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídicos institucionales que se puedan suscitar en la universidad. La autonomía universitaria es el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y la extensión..." (Convención Nacional Constituyente, 24ª Reunión. 3ª. Sesión ordinaria, 4 de agosto de 1994, pág. 3183).

A su vez, el convencional Humberto Quiroga Lavié, en su condición de miembro de la comisión redactora, manifestó que: "El texto habla de autonomía y utiliza esa sola palabra, que se puede desagregar, por supuesto. Se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la económica, a la financiera, a la administrativa, a la académica. Pero si aquí se menciona solamente la autonomía, cada vez que el gobierno de la nación quiera desconocerla, al menos yo voy a sostener que está desconociendo cualquiera de esos niveles de autonomía citados, porque en esta palabra estarán incluidas las autonomías institucional, académica, económica y financiera. No puede ser de otra forma. La autonomía institucional también, pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la República" (Convención Nacional Constituyente Diario de Sesiones pág. 3263).

Que de lo transcrito en los párrafos anteriores surge que la autonomía universitaria está fuertemente ligada a los objetivos y fines que la institución cumple en el desa-

rrollo de la sociedad, cuyo nivel máximo se encuentra en el ejercicio de la libertad académica en el proceso de enseñar y aprender. En tal sentido, la autonomía y la autarquía —en tanto independencia en la administración y gestión financiera, traducida en la capacidad para manejar los fondos propios— deben posibilitar que la universidad represente una institución básica de la República. Al mismo tiempo integra la trama institucional, pertenece al sistema educativo nacional y, por lo tanto, está inmersa en el universo de las instituciones públicas.

9°) Que con el alcance indicado, los principios de autonomía y autarquía consagrados en el art. 75, inc. 19, si bien constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado, no importan desvincular a las universidades de la potestad del congreso "sancionar leyes de organización y de base de la educación" con sujeción a una serie de presupuestos, principios y objetivos que deben ser interpretados armónicamente, no sólo para juzgar el alcance de la facultad reglamentaria en la materia sino también, en el caso de las universidades, para compatibilizar el principio de autonomía con el resto de los principios que enuncia la norma y con la facultad reglamentaria del Congreso de la Nación.

En tal sentido, el art. 75, inc. 18, mantiene como principio general la obligación del Estado de "Proveer lo conducente a la prosperidad del país...dictando planes de instrucción general y universitaria", y en el inc. 19 dispone en forma específica respecto a la facultad de "sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de opor-

tunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales...".

El convencional Rodríguez, en oportunidad de avanzar en el análisis del artículo constitucional citado, luego de relacionar dicha norma con el art. 14, en cuanto reconoce el derecho de enseñar y aprender, manifestó que "La reforma que estamos proponiendo, al decir que la legislación sobre educación debe garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, está obligando al Congreso de la Nación a asegurar este derecho a todos los habitantes del país, ratificando así los ideales de los constituyentes del 53 y la más cara tradición democrática de los argentinos. Estamos estableciendo expresamente en la Constitución el derecho a recibir en condiciones igualitarias una educación de alta calidad en cualquiera de los niveles...".

Asimismo, y en relación con la facultad y responsabilidad indelegable del Estado en materia de educación, hizo mención expresa a que el servicio educativo comporta para aquél el cumplimiento de una serie de principios, algunos de los cuales sintetizó de la siguiente manera: "El primero es garantizar el acceso y la igualdad de oportunidades mediante la gratuidad. El segundo garantizar la igualdad de posibilidades educativas a través del aseguramiento de los recursos necesarios para la prestación del servicio de igual calidad a todos los concurrentes al sistema educativo oficial. El tercero, garantizar el principio de equidad, estableciendo políticas socio educativas que eviten la discriminación económica social en el acceso y permanencia en los distintos niveles del sistema educativo. El cuarto, brindar los recursos financieros suficientes para que la prestación del servicio educativo

oficial sea el de mejor nivel de calidad...".

10) Que en el marco constitucional indicado, la cuestión a dirimir en el caso *sub examine* conduce a ponderar el grado de adecuación existente entre la ley 24.521 de Educación Superior, dictada por el Congreso de la Nación, y el Estatuto de la Universidad de La Plata respecto del texto constitucional y entre sí, a efectos de armonizar las atribuciones otorgadas al órgano legislativo con los principios de autonomía y autarquía universitaria. Para ello, debe tenerse presente que el mandato del art. 75, inc. 19, vincula al legislador, respecto de los alcances de la reglamentación en la materia, así como a las universidades, en tanto y en cuanto el principio de autonomía no debe independizarse del resto de las condiciones impuestas en la norma y por las cuales el Estado debe velar.

11) Que, asimismo, es doctrina reiterada de esta Corte que la declaración de inconstitucionalidad de una norma de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *ultima ratio* del orden jurídico; por ello sólo cabe formular tal declaración cuando un acabado examen conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos: 302:1149; 303:1708; 315:923, entre muchos otros). En línea con tal razonamiento, la colisión con los preceptos y garantías de la Constitución Nacional debe surgir de la ley misma y no de la aplicación irrazonable que de ella se haga en el caso concreto (Fallos: 317:44). En consecuencia, deben extremarse los recaudos para efectuar una interpretación que, resguardando el mandato constituyente, compatibilice con aquél la norma infra constitucional aplicable en el caso concreto.

Asimismo, y en atención al principio de autonomía universitaria consagrado con jerarquía constitucional, corresponde hacer extensivo tal criterio de interpretación cuando se alega una eventual confrontación entre la ley y un estatuto universitario.

12) Que el Ministerio de Cultura y Educación observó los arts. 1; 6; 52, inc. 26; 113, inc. g; y 144 del estatuto de la Universidad Nacional de La Plata por entender que garantizaban la gratuidad en términos absolutos, omitiendo aludir a la equidad, impugnación que fue acogida por el *a quo*.

La consagración constitucional de los principios de gratuidad y equidad para la educación pública estatal obliga al operador constitucional a preservar los criterios de armonización entre ambos, atendiendo para ello a los fines y propósitos que parecen haber guiado su formalización. Ambos principios no son excluyentes, y teniendo en cuenta los principios de solidaridad, desarrollo social (art. 75, incs. 18 y 19) e igualdad de oportunidades en sentido material (art. 75, inc. 23), la equidad asigna sentido a la gratuidad.

Por tal razón, la búsqueda de integración y coherencia entre ambos principios determina que el mandato constitucional deba ser verificado en el plexo normativo que constituye cada estatuto universitario, el cual debe instrumentar un sistema que satisfaga equilibradamente y sustantivamente ambos presupuestos constitucionales, sin ser imprescindible que se consigne en forma expresa el término "equidad".

En tal sentido, resulta ilustrativo recordar que en la Convención Constituyente de 1994, el convencional Rodríguez, al referirse a este tema, sostuvo que "La gratuidad y la equidad no son conceptos que puedan combinarse parcialmente. Para su aplicación en la práctica deben ser sumados uno al

otro; son conceptos que no admiten contradicción entre ellos por su naturaleza de principios...El principio de equidad, que se suma a la gratuidad, cumple una función que deriva de su significado: la justicia; y consiste en una directiva, en aquellos casos en que la gratuidad no alcance por sí sola a garantizar la igualdad de oportunidades se impone al Estado la carga de proveer a los habitantes de los medios suficientes para acceder a la educación gratuita". Es evidente que el principio de gratuidad, por imperio del término equidad, debe ser razonablemente integrado al principio de igualdad sustantiva o fáctica, a los efectos de evitar que una interpretación absoluta del primero conduzca en la práctica a una suerte de discriminación en perjuicio de aquellos que efectivamente no cuentan con las posibilidades mínimas para acceder al servicio educativo. Asimismo, los principios enunciados tienen diverso impacto según se trate de la educación primaria, secundaria o universitaria.

En línea con el razonamiento expuesto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocido con jerarquía constitucional en el art. 75, inc. 22, de la norma fundamental, consagra el derecho a la educación en el art. 13, dentro del cual los incs. a, b y c, brindan guías interpretativas a los efectos de determinar el alcance de las obligaciones estatales en la materia. Por tal razón mientras que para la enseñanza primaria dispone que debe ser obligatoria y gratuita (inc. a, principio ratificado en el art. 14); para la enseñanza secundaria mantiene el principio de ser generalizada y accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (inc. b) y para la enseñanza superior mantiene el principio de ser accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean

apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (inc. c). En los términos indicados, no parece surgir de los incs. b y c la gratuidad en términos absolutos.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de San Salvador, aprobado por la ley 24.658, consagra el derecho a la educación en similares términos en el art. 13. A su vez, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre —cuya jerarquía constitucional también receipta el art. 75, inc. 22— establece el derecho a la educación en el art. 12 y expresa que deberá estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humana. En el párrafo tercero dispone que "El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado", agregando en el último párrafo que "Goda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos".

En ese contexto normativo, y en concordancia con el resto de los derechos fundamentales, es que debe ponderarse la relación entre gratuidad y equidad especialmente cuando nos encontramos en el ámbito de la enseñanza superior.

13) Que, por tal razón, el art. 59 de la ley 24.521, referido al sostenimiento y régimen económico financiero, dispone que las universidades tienen autarquía económico financiera y, en ese marco, el inc. c establece que podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que

presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. La decisión de dictar disposiciones al respecto queda en el ámbito de la autonomía de la institución.

A su vez, en el segundo párrafo dispone que "Los recursos adicionales que provinieran de contribuciones o tasas por los estudios de grado , deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos subsidios o créditos y otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico, estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes", por lo cual debe entenderse que el legislador no se está pronunciando acerca del concepto de gratuidad y su alcance sino que está estableciendo una limitación al destino que debe dárseles a eventuales recursos que provengan de la fuente indicada.

Con el alcance señalado en el estatuto, la Universidad de La Plata, en ejercicio de su autonomía, ha considerado que disponer el principio de gratuidad para el grado se compatibiliza con el principio de equidad, toda vez que su art. 113 es concordante con el art. 59 de la ley, ya que al efectuar la descripción del patrimonio consigna en el inc. g que éste estará integrado por los derechos, aranceles tasas por servicios a terceros, disposición relacionada con el inc. 26 del art. 52 que reglamenta la fijación de aranceles de servicios o estudios de posgrado, sin perjuicio de establecer en ambos incisos que "en ningún caso puedan referirse a servicios requeridos por estudiantes de grado" (inc. g, art. 113) y que "la enseñanza de pregrado será gratuita" (inc. 26, art. 52).

Asimismo, el inc. 27 del art. 52 dispone que corresponde al consejo superior establecer un sistema de becas universitarias, con lo cual se prevé su destino para aquellos

estudiantes que respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas se vean imposibilitados de cursar tales estudios.

Los arts. 1º y 6º del estatuto se adecuan a los principios y valores generales establecidos en la norma constitucional, y respecto de los fines y objetivos declarados en la última de las normas indicadas, el Estatuto no hace más que receptar el principio de no discriminación, de conformidad con el arts. 16; 75, incs. 22 y 23 de la Constitución Nacional.

Cabe concluir que conforme a la interpretación de la cláusula constitucional y de la disposición legal aludida no existe confrontación entre el Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata y aquélla, de lo que resulta la validez de este último. En tales condiciones, lo dispuesto por el a quo sobre el punto debe ser dejado sin efecto.

14) Que, en segundo lugar, el Ministerio de Cultura y Educación impugnó los arts. 43; 82; 83; 89; 45 y 71 del estatuto por violentar el espíritu del art. 53, inc. c, de la ley 24.521, el cual, según el criterio del ministerio, asimila al personal no docente a los demás estamentos universitarios, otorgándoles representación en los órganos de gobierno de la universidad.

A los efectos de dirimir la cuestión corresponde determinar si el alcance que el ministerio le asigna a la ley en este supuesto se corresponde no sólo con la letra de la norma sino también con la intención del legislador, para quien lo dispuesto en el art. 75, inc. 19, no es disponible.

El art. 53, inc. c, de la ley 24.521 establece: "Los órganos colegiados de gobierno estarán integrados de acuerdo a lo que determinen los estatutos de cada universidad, los que deberán asegurar: 'Que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine

cada institución..'. En deferencia con el principio de autonomía, el legislador sólo se ha limitado a manifestar su voluntad respecto de la participación no docente, cuyos fines han sido asegurar una presencia democrática y pluralista, pero no la ha condicionado a modo alguno de implementación.

El Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata en el segundo párrafo del art. 43 —que se refiere a los órganos de gobierno y a su constitución con la representación de los tres estados que componen la comunidad universitaria; docentes, graduados y estudiantes—, y el art. 82 —referido al Cuerpo Electoral— establecen que “El personal no docente participará con el alcance establecido en el presente estatuto”.

A su vez el art. 53 del estatuto, al reglamentar las sesiones del Consejo Superior y determinar su integración, dispone que “...Habrán dos representantes del personal no docente...” que lo integrarán “con voz solamente”, modo de integración que la norma también elige para el presidente de la Comisión Científica y para los directores de departamentos de universidad y de institutos o escuela superior. A su vez, el Consejo Superior es uno de los órganos de gobierno de la Universidad y en tal condición integra la asamblea (arts. 43, 44 y 45 del estatuto). Prevé además que la integrarán todos los consejos académicos.

En idéntico sentido, el art. 71 del estatuto —Título V de las Facultades, cap. I del Gobierno— consigna que los consejos académicos de los centros de estudios estarán integrados por doce miembros —siete docentes (seis profesores y un auxiliar docente); cuatro estudiantes y un graduado— y que habrá un representante del personal no docente con voz pero sin voto.

En concordancia con el alcance con que en el estatuto se ha considerado la representación no docente, el art.

89 de la norma universitaria —Título VI, Cap. III, Padrones— se refiere a la confección por separado de los padrones de profesores, auxiliares docentes, graduados y estudiantes. El art. 84 último párrafo prevé que “los representantes del personal no docente al Consejo Superior y a los Consejos Académicos y Directivos serán elegidos en forma directa por los empleados de la planta permanente de la Universidad” y durarán dos años en sus mandatos y podrán ser reelegidos (art. 85).

En consecuencia, también en este punto debe ser dejado sin efecto el pronunciamiento del *a quo* ya que una interpretación razonable y armónica de la ley y del plexo normativo que conforma el estatuto universitario permite concluir que no existe colisión entre ambos ni con los preceptos constitucionales en el caso concreto.

15) Que la impugnación a los arts. 84, párrafo 7º; 91, inc. b; y 140, párrafo 2º del estatuto de la universidad, formulada sobre la base de que violentan la incompatibilidad establecida en el art. 53, inc. d, de la ley citada, según el cual los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, pueden elegir y ser elegidos si no tiene relación de dependencia con la institución universitaria, también deben ser rechazados.

En efecto, 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. En tal sentido, el art. 90 del estatuto, en su segundo párrafo, recepta en forma expresa lo dispuesto en el art. 53, inc. d, mientras que las disposiciones impugnadas por el ministerio reglamentan situaciones de excepción referidas a los graduados y su representación, tales como el supuesto 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 (art. 84, párrafo 7º); la caducidad de la inscripción en los respectivos padrones de los graduados cuando incurran en injustificadas omisiones de los deberes electorales, incumplimiento de las respectivas reglamentaciones o cuando haya transcurrido un año de su designación docente (art. 91, inc. b). Esta última causal es consecuencia directa de la incompatibilidad que recepta el estatuto que formula una clara distinción entre la categoría de auxiliar docente y docente a los efectos de la representación subsidiaria en caso de ausencia de lista de graduados. Distinción que se ratifica en el segundo párrafo del art. 140, toda vez que la posibilidad de los auxiliares docentes de integrarse como electores para el claustro de graduados está condicionada a aquéllos que no cumplan en la primera elección con los requisitos establecidos en el estatuto que de acuerdo con el primer párrafo es que sean ordinarios o, en su caso, interinos, con una antigüedad superior a dos años.

16) Que el recurrente se agravia, asimismo, de la observación al art. 90, párrafo 3º, del estatuto —referente a los padrones— por contravenir las normas sobre regularidad en los estudios contempladas en los arts. 50, párrafo 1º, y 55 párrafo 2º de la ley de Educación Superior.

El art. 50 de la citada ley dispone: “Cada institución dictará normas sobre regularidad en los estudios, que establezcan el rendimiento académico mínimo exigible, debiendo preverse que los alumnos aprueben por lo menos dos (2) materias por año, salvo cuando el plan de estudios prevea menos de cuatro (4) asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una (1) como mínimo. En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión,

permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica".

De la lectura de la norma surge que el legislador estableció un principio general acorde con la autonomía universitaria, sin perjuicio de enunciar un criterio común de presupuestos mínimos, previendo la flexibilidad de aquéllos de acuerdo con las peculiaridades de los planes de estudio y, en su caso, de la población estudiantil. Supuesto este último en el cual la definición queda a criterio de cada facultad, decisión que se sustenta en la descentralización y en la elección de aquellos sistemas más adecuados para garantizar la excelencia en relación con la especialidad académica de cada centro de estudios. Se trata de reforzar el principio de responsabilidad institucional, en línea con el principio de autonomía y vinculado con los fines específicos que debieran cumplir en el desarrollo de la sociedad.

El art. 55 de la ley, en relación con este tema, se limita a remitir a lo dispuesto en el art. 50 al efecto de acreditar el rendimiento académico mínimo de los estudiantes que participarán en la elección de sus representantes. Rendimiento académico que tal como surge del art. 50 está sujeto a más de una variable de ponderación según el caso pero que, en definitiva, está directamente ligado a las características propias de cada universidad y, dentro de tal estructura, a las peculiaridades de cada facultad y su respectivo plan de estudios.

En el marco de la norma indicada, y de la técnica legislativa elegida, importa un excesos ritual manifiesto, la elección de un método interpretativo destinado a confrontar y no a armonizar, la disposición del estatuto que si bien establece como regla general que los padrones de los estudiantes estarán integrados por los alumnos regulares, prevé una ex-

cepción respecto de los de primer año, a quienes les exige la aprobación de trabajos prácticos de una asignatura como mínimo (art. 90, último párrafo). Criterio este también receptado en el art. 50 en íntima relación con la modalidad que se adopte para los planes de estudio.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el art. 50 de la ley es una norma abierta que encuentra su razón de ser en el principio constitucional de autonomía universitaria, una interpretación razonable supedita el alcance del art. 55 de la norma legal citada —condiciones de regularidad de los estudiantes para elegir sus representantes— a lo que disponga cada facultad respecto de sus planes de estudio, sin perjuicio de la atribución de la Universidad Nacional de La Plata a establecer en su estatuto que a los efectos de la integración de los padrones y de la votación estudiantil corresponde establecer el requisito de aprobación como mínimo de una materia para los estudiantes de primer año, criterio de ponderación que no contradice los términos generales de la ley.

Asimismo, el art. 87 del estatuto universitario al disponer las condiciones de admisibilidad para el ejercicio de la representación estudiantil, según el cual deberán ser alumnos regulares, haber aprobado como mínimo el 30% del total de asignaturas de la carrera que cursan y tener una antigüedad en la inscripción no mayor de doce años, se adecua a los dispuesto en el art. 53, inc. b, de la Ley de Educación Superior.

Por las razones precedentes, también en este punto debe ser dejado sin efecto el pronunciamiento apelado ya 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 en el caso concreto.

17) Que, finalmente, el recurrente se agravia por la decisión del a quo respecto de la contradicción entre el art. 140, párrafo 1º, del estatuto, y los arts. 78 de la ley 24.521 y 16 del decreto reglamentario 499/95.

La resolución en tal sentido debe ser revocada, toda vez que no existe contradicción alguna entre las normas indicadas.

En efecto, el art. 78 de la ley —en el capítulo de disposiciones transitorias— regula los plazos reconocidos a las instituciones universitarias para adecuar sus plantas docentes a lo previsto en el segundo párrafo del art. 51, que se refiere a la exigencia de contar con un porcentaje no inferior al 70% de docentes por concurso, disponiendo de un plazo de tres años a partir de la promulgación de la ley y de diez aquellas instituciones creadas a partir del 10 de diciembre de 1983. En estos casos, reza la norma, los docentes interinos con más de dos años de antigüedad continuados podrán ejercer los derechos de elegir y ser elegidos (conf. art. 55 de la ley).

En línea con tal disposición, el estatuto establece en el art. 140, párrafo 1º —Título XIII - Disposiciones Transitorias— que si bien los padrones de los auxiliares docentes para la primera elección se confeccionarán con los ordinarios, los que tuvieran la condición de interinos con una antigüedad superior a dos años al momento de la sanción del estatuto también podrán integrarlos. No parece haber duda acerca de la intención de resguardar el derecho de los interinos a participar de la elección durante el plazo que la institución tiene para satisfacer el requisito del 70% de la planta con docentes por concurso. Cumplido el plazo, la disposición del estatuto perdería vigencia toda vez que el principio general es que voten sólo los docentes regulares por concurso. El art.

16 del decreto 499/95 debe ser entendido con el alcance explicado, ya que su redacción parece apuntar a ratificar el derecho a sufragar de los docentes interinos sin que ello pueda entenderse como modificadorio del art. 78 de la ley en cuanto al cómputo de los dos años de antigüedad.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada con el alcance que surge de los considerandos precedentes. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. CARMEN M. ARGIBAY

ES COPIA

Recurso extraordinario interpuesto por **la Universidad Nacional de La Plata**, representada por el Dr. **Miguel Oscar Berri**

Traslado contestado por **el fiscal general ante la cámara Dr. Julio Amancio Piaggio.**

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de La Plata.**