

Buenos Aires, 6 de mayo de 2008

Vistos los autos: "Estado Nacional - Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad de General Sarmiento s/ res. (au) N° 6/99 H.A.U. -aplicac. Ley 24.521-".

Considerando:

1°) Que la Sala Primera de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín hizo lugar a la observación formulada por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación al art. 1, párrafo 4° del Estatuto de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en los términos del escrito glosado a fs. 44/60, cuyo traslado fue contestado en la presentación de fs. 179/186.

2°) Que la observación se fundó en la no adecuación del estatuto, en la norma indicada, a lo dispuesto en los arts. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional; 39 de la ley 24.195 y 59, inc. c de la ley 24.521, ya que al consignar exclusivamente el término "gratuidad", y no incluir el de "equidad", se desvirtuó el propósito del legislador constituyente que, según entiende el actor, pretendió evitar una interpretación aislada de ambos.

La Sala Primera de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín hizo lugar a la observación formulada luego de concluir que "...la gratuidad jamás puede excluir a la equidad. Es que una gratuidad generalizada e indiscriminada podría llegar a eliminar toda idea de justicia y equidad, complementándose ambos conceptos de modo tal, que la inclusión del uno sin el otro puede provocar tal desequilibrio que haga utópica tanto la gratuidad como la igualdad de posibilidades...".

Contra tal pronunciamiento la universidad interpuso recurso extraordinario federal, concedido a fs. 247, fundán-

dose para ello en el análisis del art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional, en el alcance y relación de los términos "gratuidad" y "equidad", en el principio de autonomía universitaria, en la facultad de aquellas casas de estudio para interpretar el mandato constitucional y en las disposiciones de la ley 24.521.

3°) Que los agravios de la apelante suscitan cuestión federal suficiente para la admisibilidad del recurso extraordinario toda vez que se ha puesto en tela de juicio la validez e interpretación de la ley federal 24.521 y los alcances de una norma de la Constitución Nacional, y la decisión recaída ha sido adversa a las pretensiones de la recurrente.

4°) Que, el tratamiento de las cuestiones en debate requiere efectuar con carácter previo —y en igual sentido que en la causa M.976.XXXV "Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521", fallada en la fecha— 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.

5°) 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).

6°) 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 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.

7°) 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 regulatoria de aquél. En efecto, la norma constitucional establece que corresponde al 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 para, en el caso de las universidades, 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 en el 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 de 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 Jesús 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 de que el servicio educativo comporta para el Estado 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 y social en el acceso y permanencia en los distintos niveles del sistema educativo. En cuarto, brindar los recursos financieros suficientes para que la prestación del servicio educativo oficial sea el de mejor nivel de calidad...".

8°) 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 General Sarmiento, respecto del texto constitucional y entre sí, a efectos de armonizar las atribuciones impuestas al órgano legislativo con los principios de autonomía y autarquía universitarias. 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.

En línea con tal razonamiento, la colisión con los preceptos y garantías de la Constitución Nacional debe surgir de la ley misma o, en su caso del estatuto universitario y no de la aplicación irrazonable que de ellos 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.

9°) Que, el Ministerio de Cultura y Educación observó el art. 1° del Estatuto de la Universidad Nacional de General Sarmiento por entender que garantizaba 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 está asignando sentido y alcance 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 equilibrada y sustantivamente ambos presupuestos constitucionales, sin ser imprescindible para ello 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 aquéllos 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 si bien el principio de gratuidad no está considerado en términos absolutos está fuertemente ligado al principio de progresividad en un contexto de prioridades y para cuya instrumentación en la práctica se habilitan pluralidad de medios.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre 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 recepta el art. 75, inc. 22— establece el derecho a la educación en el art. 12 y expresa que deberá estar inspirada en los principio 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"*.

A la luz de tales marcos normativos, 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. Ello sin soslayar que la garantía de vigencia de ambos principios —fin constitucional explícito— depende de la

operatoria que en la práctica desarrolle cada institución universitaria, cuyos efectos en la comunidad educativa de que se trate son los únicos extremos ponderables al tiempo de comprobar el resguardo de la equidad en cada caso concreto.

Tales consideraciones conducen a sostener que tampoco se afecta la relación armónica de ambos principios en aquellas oportunidades en las que, por aplicación del principio de equidad y para lograr la igualdad real de oportunidades a la que refieren los arts. 16 y 75 inc. 23 de la norma fundamental, se dispusiere recurrir a contribuciones o cánones teniendo en cuenta variables de diversa naturaleza, con el fin de instrumentar un sistema de educación superior que efectivamente posibilite que los sectores más postergados en lo económico tengan acceso real a las carreras de pregrado y grado.

10) Que, 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 u 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 principio 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 propósito de satisfacer en la práctica el principio de equidad.

Con el alcance señalado, la incorporación del principio de gratuidad en el art. 1° del Estatuto de la Universidad Nacional de General Sarmiento —aplicado a las carreras de pregrado y grado— se compatibiliza con el principio de equidad, y no contradice las normas constitucionales ni legislativas en la materia, toda vez que el art. 6 del estatuto es concordante con el art. 59 de la ley. En efecto, aquella norma al referirse a los recursos de la universidad, dispone que se integran con *“el producido de la venta, negociación o explotación, por sí o por terceros, de sus bienes y los ingresos provenientes del desarrollo de la labor técnica, científica y de formación, en concepto de derechos o contraprestaciones por los servicios prestados”* (inc. d); con *“...los derechos, aranceles y tasas...”* (inc. e); y con *“contribuciones de los graduados”* (inc. f), previendo de tal manera aportes de diversa naturaleza, ajenos a los fondos nacionales, y que constituyen medios idóneos para solventar pregrado y grado. Ello sumado a que en el art. 1 del estatuto se hace expresa mención de la garantía constitucional de igualdad de oportunidades, la que sin duda está directamente fundada en el principio de equidad. Disposiciones en un todo de acuerdo con el art. 39 de la ley 24.195.

11) Que, en consecuencia, el art. 1 del Estatuto de la Universidad Nacional de General Sarmiento no se aparta de las directivas de la ley de base y se adecua a la letra y a los principios y valores generales establecidos en el art. 75,

inc. 19, de la Constitución Nacional, en concordancia con lo dispuesto en los arts. 16; 75 inc. 22; y 23 de la norma fundamental.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT (en disidencia parcial) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia parcial) - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI (en disidencia parcial) - CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

DISI -//-

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

Considerando:

Que la cuestión planteada resulta sustancialmente análoga a la resuelta en el precedente publicado en Fallos: 322:875, 897 (disidencia de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert), a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir, en razón de brevedad.

Por ello, se declara admisible el recurso extraordinario deducido por la demandada y se revoca la sentencia. Costas por su orden, por las dificultades jurídicas del tema *sub examine*. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - E. RAUL ZAFFARONI.

ES COPIA

DISI-//-



-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S.  
FAYT

Considerando:

Que la cuestión planteada resulta sustancialmente análoga a la resuelta en el precedente publicado en Fallos: 322:875, disidencia del juez Fayt, entre otros, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir en razón de brevedad.

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario deducido por la demandada y se revoca la sentencia. Con costas en el orden causado. Notifíquese y devuélvase. CARLOS S. FAYT.

ES COPIA

Recurso extraordinario interpuesto por **la Universidad Nacional de General Sarmiento, demandada en autos**, representada por su rector, el licenciado **Silvio Israel Feldman**, con el patrocinio letrado de la Dra. **Georgina Constanza Nano**.  
Traslado contestado por: **el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, actor en autos**, representado por el Dr. **Ricardo Guillermo Neubaum**, con el patrocinio letrado del Dr. **Luis Alberto Quintero**.  
Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de San Martín**.