

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

A fs. 86/89, la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata (Sala III), al resolver el recurso del art. 34 de la ley 24.521, rechazó las objeciones que el Ministerio de Educación de la Nación formuló contra los arts. 24 y 25 del Estatuto de la Universidad Nacional de Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA), en cuanto contemplan que los jurados en concursos para la selección de docentes estén conformados por un estudiante.

Para resolver de ese modo, sobre la base de las pautas interpretativas que extrajo del precedente del Tribunal de Fallos: 331:1123, el *a quo* entendió que correspondía analizar si resultaba razonable concluir que el art. 51 de la ley 24.521 excluye del ámbito de la autonomía universitaria la posibilidad de que los estatutos contemplen la participación de un estudiante en los concursos para la selección de docentes universitarios.

Luego de examinar las disposiciones de esta ley, entendió que las normas del estatuto universitario que el Ministerio de Educación objetaba no colisionan con el citado art. 51 de la Ley de Educación Superior, porque la inclusión de un alumno en los jurados no altera el piso de imparcialidad y rigor académico que exige la reglamentación legal e incluso se encuentra en consonancia con los derechos de participación que aquélla le otorga a los estudiantes. También consideró que los mandatos estatutarios no lesionan los derechos de los docentes universitarios, porque la participación del estudiante junto con los otros miembros docentes del jurado no afecta ni la publicidad o transparencia ni la imparcialidad que exige la ley para estos concursos.

-II-

Contra tal pronunciamiento, el Estado Nacional (Ministerio de Educación) dedujo el recurso extraordinario de fs. 92/98, que fue concedido (fs. 107):

Sostiene, en síntesis, que la cámara hizo una aplicación inadecuada que desvirtúa y vuelve inoperante la disposición del art. 51 de la ley

24.521, anteponiendo sus propias posturas subjetivas al texto y espíritu de la ley. En su concepto, la norma es clara e inequívoca al establecer que, en principio, únicamente los docentes pueden ser jurados, aunque, por excepción, pueden incorporarse quienes no lo sean siempre que garanticen la mayor imparcialidad y el máximo rigor académico que se les exige a los docentes.

La interpretación que consagra el *a quo* —afirma— no se ajusta a la previsión legal porque establece como regla aquello que solamente está admitido como excepción. Además, continúa, a los jurados se les exige una lógica especialización en la asignatura correspondiente, requisito que cumplen los docentes pero no el estudiante —cuyo voto tiene el mismo valor que el de los primeros—, que apenas debe satisfacer los recaudos mínimos de tener aprobada la materia correspondiente al cargo que se concurra y las condiciones para integrar el claustro estudiantil.

Ello provoca una incongruente discriminación, pues mientras por un lado se exigen calificadas condiciones para aspirar a la docencia universitaria y para ser jurado docente, por el otro se requieren condiciones mínimas para ser jurado estudiante. En definitiva, alega que el art. 51 de la ley 24.521 excluye del ámbito de la autonomía universitaria la participación de estudiantes en los jurados de los concursos universitarios.

-III-

El recurso extraordinario es formalmente admisible pues en autos se encuentra en tela de juicio la interpretación de normas federales (ley 24.521 y estatuto universitario) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido adversa al derecho que en ellas funda el apelante (art. 14, inc. 3º, de la ley 48. Fallos: 322:910 y 1090, entre otros).

Asimismo, cabe recordar que, al encontrarse controvertido el alcance que cabe asignar a normas de derecho federal, la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 328:1740; 329:3577; 330:3836 y 4713, entre muchos otros).

Procuración General de la Nación

-IV-

En primer término, considero conveniente recordar las normas que rigen el caso.

El art. 51 de la ley 24.521, en lo que ahora interesa, establece: *“El ingreso a la carrera académica universitaria se hará mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, debiéndose asegurar la constitución de jurados integrados por profesores por concurso, o excepcionalmente por personas de idoneidad indiscutible aunque no reúnan esa condición, que garanticen la mayor imparcialidad y el máximo rigor académico....”*

Por otro lado, las disposiciones del Estatuto de la Universidad Nacional de Noroeste de la Provincia de Buenos Aires concernientes a la selección de docentes, que el Ministerio de Educación de la Nación impugna en estos autos, prescriben:

“Art. 24: a los efectos de la sustanciación del concurso a que se refiere el artículo anterior, se constituirá un jurado designado por el Consejo Superior e integrado por tres (3) profesores, de igual o superior categoría al del cargo o cargos que se concursan, propuestos por los Departamentos respectivos y un (1) jurado estudiante a propuesta de su claustro”.

“Art. 25: son requisitos para ser jurado estudiante tener aprobadas las materias del área que se concursan y cumplir con la condiciones requeridas para integrar su claustro”.

Así las cosas, es importante señalar que tanto las partes como la cámara en el fallo apelado coinciden en sostener que el precepto indicado de la ley 24.521 no merece reproches desde el punto de vista constitucional, es decir, que se ajusta a las previsiones del art. 75, inc. 19), de la Ley Fundamental.

Por lo tanto, la controversia se circunscribe a determinar el grado de adecuación de las disposiciones del estatuto universitario relativas a la selección de docentes —en especial en cuanto prevén la participación de un estudiante en los jurados de los concursos docentes— con la previsión de la ley

24.521, a efectos de armonizar la atribución que la Constitución Nacional le asigna al Congreso de dictar las leyes de organización y bases de la educación teniendo en miras el cumplimiento de una serie de principios y las garantías de autonomía y autarquía que prevé para las universidades nacionales.

-V-

El Tribunal se pronunció en varias oportunidades sobre el tema de la autonomía universitaria, incluso antes de la reforma de 1994 que incorporó la disposición del art. 75, inc. 19), al texto constitucional (v. Fallos: 314:570, por citar solo uno de relevante trascendencia).

No obstante, es a partir de la ley 24.521 —de desarrollo del precepto constitucional indicado y que se encuentra vigente— que el Tribunal fue delineando su doctrina sobre la autonomía universitaria en sus más variados aspectos, en virtud del especial procedimiento que aquélla contempla para resolver las objeciones que el Ministerio de Educación puede plantear a los estatutos de las universidades (conf. art. 34 de la ley).

Y si bien en ningún caso lo hizo puntualmente sobre la cuestión que se debate en el *sub lite*, de todas formas corresponde recordar los precedentes de Fallos: 322:842, 875 y 919, o el de Fallos: 326:1355 y los más recientes de Fallos: 331:1123 y U. 8. XLV. “Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional s/ acción declarativa artículo 322 CPCCN” (sentencia del 12 de octubre de 2010), porque de ellos se pueden extraer directrices para resolver el tema que ahora nos convoca.

Precisamente en el caso de Fallos: 331:1123, la Corte Suprema señaló 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.

Así, después de recordar las intervenciones de varios convencionales que aludieron a la citada cláusula (v. considerando 10), puso de manifiesto que la autonomía universitaria está fuertemente ligada a los objetivos



Procuración General de la Nación

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 de manejar los fondos propios— debe posibilitar que la universidad represente una institución básica de la República, que 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 (conf. última parte del considerando citado).

Con tal comprensión, el Tribunal ratificó los criterios que ya había expuesto en anteriores precedentes, en el sentido de que los principios que consagra el art. 75, inc. 19), del texto constitucional constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado pero ello no importa desvincular a las universidades de la potestad del Congreso para “*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 (cons. 11, del voto de la mayoría).

En el caso es relevante tener en cuenta que, tal como se indicó, el objetivo de la autonomía fue desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo mas no de la potestad regulatoria del Legislativo, atento a que ni las partes ni el *a quo* cuestionan las atribuciones de este último para regular la forma en que se deben integrar los jurados de los concursos docentes que surge del art. 51 de la ley 24.521 y sólo discrepan en punto a la adecuación o no a tal precepto de las disposiciones estatutarias en cuanto prevén la participación de un estudiante en aquellos jurados.

Asimismo, cabe recordar la doctrina del Tribunal que enseña que la designación de profesores universitarios, así como los procedimientos arbitrados para la selección del cuerpo docente no admiten, en principio, revisión judicial por tratarse de cuestiones propias de las autoridades

que tienen a su cargo el gobierno de la universidad, pero que, sin embargo, ello no es obstáculo para que, bajo ciertas condiciones, se pueda ejercer el control judicial de esa actividad.

-VI-

Pues bien, en orden a emitir un pronunciamiento sobre la cuestión que se plantea en estos autos, considero pertinente señalar que la Ley de Educación Superior —en su art. 51, cuya constitucionalidad, reitero, no es materia de controversia—, permite que las autoridades universitarias reglamenten los procedimientos de selección de docentes a través de un concepto jurídico de contenido acotado que restringe el marco de la discrecionalidad administrativa sobre la materia.

En efecto, aquéllas son autónomas para establecer las normas y procedimientos que estimen convenientes para elegir a sus docentes pero unas y otros deben garantizar que los miembros de los jurados posean la mayor imparcialidad y el máximo rigor académico. Es decir que, con relación a este último punto, el legislador pretendió asegurar que la selección de los docentes universitarios no sólo sea transparente por la exigencia de concursos públicos de antecedentes y oposición, sino que también reúnan la máxima idoneidad los miembros encargados de evaluar los méritos y aptitudes de los postulantes a ingresar al cuerpo docente y a todo ello le asignó la categoría de principio organizativo de la educación superior.

En cuanto a si es razonable esta exigencia y consiguiente limitación al ámbito de autonomía de las autoridades universitarias, entiendo que la respuesta es afirmativa, porque con ella se busca asegurar que la selección de docentes se lleva a cabo por jurados cuyos integrantes posean idoneidad indiscutida (“máximo rigor académico”, reza el precepto normativo), condición que el legislador estimó que se cumple razonablemente con jurados integrados por profesores por concurso, o excepcionalmente por personas de idoneidad indiscutible aunque no reúnan esa condición, pero que siempre y en cualquier caso se garantice la mayor imparcialidad y el máximo rigor académico de los



Procuración General de la Nación

miembros de los jurados, tal como expresamente y con especial énfasis lo destacó en el tantas veces citado art. 51 de la ley 24.521.

En este contexto, las previsiones del estatuto universitario que contemplan la participación de un estudiante en los jurados docentes en iguales condiciones que los otros miembros (profesores por concurso o personas que sin serlo cuenten con idoneidad indiscutible) y establecen que aquél tenga aprobadas las materias del área que se concursara y cumpla con las condiciones requeridas para integrar su claustro, se presentan incompatibles con los principios de organización de la educación superior.

Al respecto, cabe poner de resalto que en el caso “Mocchiutti” (Fallos: 320:2298), el Tribunal descalificó la validez de las normas dictadas por una universidad nacional para regular el procedimiento de selección de docentes universitarios y que, al igual que en el *sub lite*, contemplaban la integración de los jurados con estudiantes cuyos votos tenían el mismo valor que el de los miembros docentes.

Y lo hizo sobre la base de considerar que ellas importaban una incongruente discriminación porque exigían calificadas condiciones para aspirar a la docencia universitaria y ser miembro docente del jurado y correlativamente establecían “condiciones mínimas” para los estudiantes, así como que los requisitos mínimos que se le exigían a éstos para integrar los jurados —similares a los que prevén las disposiciones del estatuto de la UNNOBA— *“de ninguna manera son habilitantes para juzgar la aptitud docente, la formación académica y la experiencia profesional del aspirante al cargo”* (conf. considerandos 11 y 13 del voto de la mayoría).

También se ocupó de aclarar el Tribunal —en orden a la autonomía universitaria— que, si bien es irrazonable otorgar carácter decisorio a la intervención de estudiantes no especializados, en cuanto integran el jurado de concursos universitarios, colocándolos en un pie de igualdad con docentes, ello no significa que se los excluya de todo tipo de participación, en la medida en que no se descarta la posibilidad de que, como destinatarios de la enseñanza, puedan informar sobre las calidades pedagógicas del profesor que ha de concursar.

Pienso que de este modo se concilian los ámbitos de actuación propios del legislador, por un lado, y los de las universidades, por el otro, y que, por lo tanto, el criterio y los términos que surgen del precedente recién mencionado son plenamente aplicables al *sub lite*, al mismo tiempo que refuerzan la conclusión de que asiste la razón al apelante en cuanto sostiene que la cámara efectuó una interpretación del texto legal que lo desvirtúa y vuelve inoperante, así como cuando afirma que el art. 51 de la ley 24.521 excluye del ámbito de la autonomía universitaria la participación de estudiantes en los jurados de los concursos universitarios, al menos con el grado de regulación que surge del estatuto universitario que ahora se analiza.

Por último, si bien es cierto y no se pasa por alto que también se registra un precedente en el que el Tribunal falló en sentido contrario al que propicio en este dictamen (caso “Tejerina” de Fallos: 307:2106), de todas formas considero necesario señalar que la doctrina que surge de él no resulta aplicable para resolver la controversia que se suscita en estos autos.

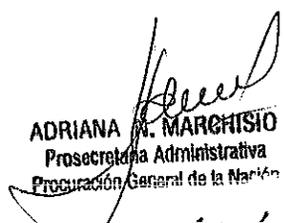
Así lo pienso, por un lado, por los motivos que aquí se exponen y, por el otro, porque luego de ese caso se produjeron importantes modificaciones normativas en la materia. En efecto, la Convención Constituyente de 1994 reformó la Constitución Nacional e incorporó la previsión art. 75, inc. 19); el Congreso sancionó la Ley de Educación Superior 24.521 y el Tribunal examinó en varios precedentes los alcances de la autonomía universitaria.

Todo ello indica que desde que se falló la causa “Tejerina” se produjeron profundas e importantes innovaciones en el régimen jurídico que, siempre según mi punto de vista, tienen la virtualidad de superar aquel criterio, o bien de replantear la cuestión a la luz del nuevo contexto normativo y los más recientes aportes jurisprudenciales.

-VII-

Por todo lo expuesto, opino que es admisible el recurso extraordinario de fs. 92/98 y que corresponde revocar la sentencia en cuanto fue materia de aquél.

Buenos Aires, 23 de marzo de 2011.


ADRIANA M. MARCHISIO
Prosecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación