

Procuración General de la Nación

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

-I-

A fs. 241/245 la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata confirmó la sentencia de la instancia anterior y, en consecuencia, rechazó la demanda promovida por el actor a fin de obtener que la Universidad Nacional de Mar del Plata -donde se desempeña como docente- liquide correctamente el complemento asignado por el decreto 1244/98 a los ex combatientes en las acciones bélicas desarrolladas en el teatro de operaciones del Atlántico Sur, entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982, que se desempeñen en la Administración Pública Nacional.

Para así decidir, el tribunal efectuó en primer lugar algunas consideraciones acerca del carácter autónomo y autárquico de las universidades nacionales, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Nacional, la Ley de Educación Superior, la doctrina y la jurisprudencia. Al respecto, señaló que las universidades no pueden ser consideradas como un órgano más de la Administración Pública pues gozan de una particular situación institucional en orden a cumplir su fin investigativo, de instrucción a la comunidad en general, administrativo-contable y en lo que sea menester para el normal desenvolvimiento de sus actividades. Concluyó que no es posible efectuar una aplicación directa del decreto 1244/98 en el ámbito de la universidad porque la demandada no se encuentra comprendida dentro de la Administración Pública Nacional y porque se vulneraría el concepto de autonomía al dictar el Poder Ejecutivo normas generales que podrían afectar el régimen normativo de las universidades.

-II-

Disconforme con este pronunciamiento, el actor interpuso el recurso extraordinario de fs. 251/256, que fue concedido en cuanto a la cuestión federal planteada y denegado por la causal de arbitrariedad.

En lo sustancial aduce que la autonomía universitaria no puede constituir un obstáculo a la aplicación de las leyes dictadas por el Congreso Nacional, pues no implica su aislamiento respecto del entramado institucional, sino que está inmersa en el universo de instituciones públicas, es afectada por ellas y debe responder a los controles propios del Estado de Derecho. Añade que las universidades reciben las sumas que corresponden al complemento otorgado a los ex combatientes por el decreto 1244/98 por transferencia del Ministerio de Economía de la Nación y que dicho ordenamiento no establece limitación en cuanto al monto a liquidar a cada beneficiario, sino que debe aplicarse siguiendo los parámetros fijados por su art. 1º, a fin de no desvirtuar la legislación vigente ni alterar la finalidad reparadora perseguida por la norma.

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se halla en juego la aplicación e interpretación de normas de carácter federal y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido adversa a las pretensiones que el apelante funda en ellas (art. 14, inc. 1º, de la ley 48).

Procuración General de la Nación

-IV-

En cuanto al fondo del asunto, cabe señalar ante todo que no se encuentra en discusión en el *sub lite* el carácter de ex combatiente del actor como así tampoco que la universidad demandada debe dar cumplimiento a lo dispuesto por el decreto 1244/98, cuestión que ha quedado definida por la resolución 88/03 dictada por el Consejo Académico de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la UNMDP y la resolución 485/04 mediante la cual el rector autorizó a gestionar las modificaciones presupuestarias necesarias para afrontar el gasto que demande el pago del beneficio. El conflicto a resolver se circunscribe únicamente a determinar el modo en que debe liquidarse el complemento mencionado, pues la universidad entiende que lo debe abonar en función de la dedicación a la docencia de quien recibe el beneficio, modalidad que el apelante rechaza por los perjuicios que le ocasiona.

Al respecto, procede recordar que mediante el decreto 1244/98 el Poder Ejecutivo Nacional dispuso que se otorgue a quienes acrediten la condición de ex combatiente en las acciones bélicas desarrolladas en el teatro de operaciones del Atlántico Sur, entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982, un complemento mensual equivalente al 85% de la asignación básica correspondiente al nivel E del Agrupamiento General del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) homologado por decreto 2098/08, o de su similar equivalente del futuro ordenamiento convencional o normativo que lo reemplace (confr. modificación introducida por el decreto 819/11). El art. 2° establece que dicho complemento no puede ser considerado como base de cálculo para ningún otro

adicional, suplemento o bonificación, ni queda sujeto a descuentos previsionales y asistenciales, siendo compatible con la percepción de cualquier otro beneficio que perciba el agente con prescindencia de la denominación.

Por su parte, la Subsecretaría de la Gestión Pública -bajo cuya jurisdicción se encuentra la implementación del sistema que antes estaba a cargo de la Secretaría de la Función Pública- dictó la resolución 4/01 y estableció que para solicitar el beneficio el personal de las jurisdicciones y entidades incluidas en el art. 8° de la ley 24.156 debe presentar el formulario que se consigna en el anexo I ante la Dirección General de Potencial Humano de las Fuerzas Armadas de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa para su registro y certificación.

La demandada sostiene que el beneficio instituido por el decreto 1244/98 para los ex combatientes tuvo en miras la situación general de los agentes que cumplen una jornada de trabajo completa y que, por lo tanto, la situación de los docentes de las universidades nacionales debe ser contemplada de modo especial a fin de preservar, en atención a su dedicación horaria, un principio de igualdad con el resto del personal, procurando un resultado equitativo en la aplicación de la norma.

Sobre dicha base, la universidad adoptó como parámetro el complemento equivalente a un empleado de la Administración Pública y, a partir de allí, procedió a calcular el proporcional de acuerdo a la carga horaria, distinguiendo entre docentes con dedicación exclusiva, dedicación parcial, dedicación simple (profesores) y dedicación simple (auxiliares), escala que empleó para liquidar el monto que corresponde al actor. En apoyo de su

Procuración General de la Nación

postura, menciona el dictamen emitido por el entonces Subsecretario de la Función Pública en el expediente administrativo N° I-7692/98, en el cual se sostuvo que el complemento debe ser calculado proporcionalmente tomando como base la carga horaria que tiene el personal docente con dedicación exclusiva.

De lo expuesto se desprende que la demandada, con el supuesto objetivo de no menoscabar el principio de igualdad, procede a liquidar el complemento en cuestión de modo tal que el cálculo es efectuado atendiendo a la carga horaria del docente, extremo que revela un claro apartamiento de la normativa vigente, por cuanto de su texto surge expresamente la intención de otorgar a los ex combatientes una suma fija equivalente a la remuneración de un agente que revista en determinado nivel del escalafón del personal de la Administración Pública Nacional, que no puede tomarse como base para calcular otros adicionales ni deducciones de ninguna naturaleza.

Por otra parte, entiendo que no obsta a la conclusión expuesta la autonomía universitaria que la cámara señala como principal fundamento para rechazar la demanda. En efecto, en oportunidad de delimitar su alcance, V.E. sostuvo que el constituyente ha adoptado un concepto ampliamente difundido en doctrina y jurisprudencia en el sentido de que la autonomía universitaria implica libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, así como la facultad de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades.

Asimismo, estableció que la autarquía es complementaria del término anterior y por ella debe entenderse -aun cuando tal

expresión no fue claramente definida por el constituyente- la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asigna a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto, como así también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer de los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones (Fallos: 322:842, considerandos 11° y 12°).

En atención a lo expuesto, parece razonable concluir que las universidades deben disponer de las potestades necesarias para llevar a cabo su gestión respetando su contenido esencial, constituido básicamente por todos los elementos necesarios que hacen al aseguramiento de la libertad académica y la libertad de cátedra. Sin embargo, la facultad de dictar sus normas de funcionamiento interno, en particular aquellas que se vinculan al modo de administrar sus fondos, no puede en modo alguno convertirse en un obstáculo al ejercicio de las potestades que la Constitución confiere al Congreso para adoptar medidas que garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por otras normas que conforman el ordenamiento jurídico (Fallos: 333:1951), como ocurre en el caso con la ley 23.109, en cuyo marco se dictó el decreto 1244/98 por razones de justicia y reconocimiento.

Ello es así, toda vez que, como tiene dicho V.E. y lo recordó el a quo en la sentencia apelada, "por amplia que sea la autonomía consagrada por la reforma constitucional, ésta no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que la autonomía universitaria es por sí

Procuración General de la Nación

misma un poder en sentido institucional". Por lo tanto, con toda la independencia que se quiera conceder a las universidades, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso (Fallos: 322:842 antes citado).

Habida cuenta de ello, cabe concluir que el complemento instituido por el decreto 1244/98 debe ser liquidado por la universidad demandada y abonado al actor de conformidad con las pautas establecidas en su art. 1º, sin aplicar escalas ni porcentajes con respecto a la suma total que surge de dicho precepto.

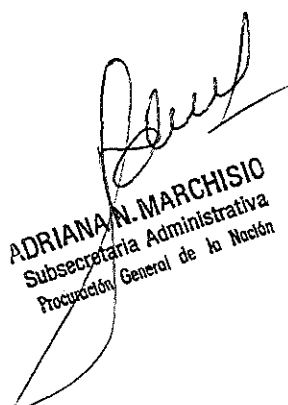
-V-

Opino, por lo tanto, que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario interpuesto y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 4 de mayo de 2016.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación