



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 23 de Agosto de 2022

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Aravena, Bautista y otros c/ U.N.P.S.J.B. s/ contencioso administrativo - varios", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que las cuestiones planteadas encuentran adecuada respuesta en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que cabe remitir a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte nuevo pronunciamiento con arreglo a lo decidido en el presente. Reintégrese el depósito efectuado. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO  
ROSENKRANTZ

Considerando que:

1°) Las cuestiones planteadas por la demandada encuentran adecuada respuesta en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que cabe remitir a fin de evitar reiteraciones innecesarias, con excepción de la jurisprudencia citada en el sexto párrafo del apartado IV.

2°) A lo expuesto en el referido dictamen corresponde agregar que, según el art. 68 del Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector no Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales, homologado mediante el decreto 366/2006, los actores tenían derecho a percibir el adicional por zona desfavorable "en los casos, montos y condiciones que establezca la normativa general pertinente". Y, tal como lo destaca la señora Procuradora Fiscal, la "normativa general pertinente" no era otra que las normas de creación del referido adicional, según las cuales no se liquida sobre las remuneraciones "que correspondan a características individuales del agente o circunstancias de la función" (art. 1° del decreto 1220/80 al que remite el decreto 2187/83 respecto del personal no docente de las referidas universidades, énfasis agregado).

Por lo tanto, es claro que los actores no tenían un derecho adquirido a que la demandada continuara computando rubros propios de la situación particular de cada uno de ellos a



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

los efectos de liquidar el adicional por zona desfavorable. El hecho de que la demandada hubiera actuado en contraposición con la normativa aplicable, que no fue impugnada por los interesados, no es razón que justifique hacer lugar a su reclamo salarial. La práctica administrativa contraria al ordenamiento jurídico no es fuente de derecho pues sería contradictoria con el principio de legalidad que debe regir la actuación de los organismos estatales (conf. art. 19 de la Constitución Nacional; arts. 3, 7, 14 y concordantes de la ley 19.549; Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Segunda edición, 1977, t. I, págs. 305 y siguientes). En palabras de esta Corte, la costumbre *contra legem* no puede generar derechos (Fallos: 321:700).

3°) El reclamo de los actores tampoco encuentra sustento en la ordenanza 108 aprobada el 28 de marzo 2006 por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, suspendida por la resolución 108/06 del referido organismo y cuya declaración de invalidez fue solicitada en la contestación de demanda (ver, en ese orden, fojas 133, 134 y 220/234). Dicha ordenanza estableció, en lo que aquí importa, un criterio de liquidación del adicional diferente al previsto en el decreto 1220/80 pues dispuso que debía aplicarse "sobre todas las remuneraciones".

Ahora bien, al día siguiente de la publicación del decreto 366/06 realizada el 5 de abril de 2006 entró en vigencia la convención colectiva para el personal no docente homologada

por dicho decreto (art. 4). Y tal como quedó dicho en el punto anterior, la referida convención remitió a lo dispuesto en el decreto 1220/80 en lo relativo a la liquidación del adicional que da lugar a esta contienda. Es decir que pocos días después de dictada la ordenanza en cuestión se sancionó una norma general que claramente mantenía la modalidad de liquidación cuestionada por los actores.

4°) Por otro lado, la atribución que tienen las universidades nacionales de fijar su propio régimen salarial (art. 59 inc. b de la ley 24.521), invocada en la ordenanza 108, no es ilimitada pues debe encauzarse en el marco de la negociación colectiva dispuesta en las leyes 23.929 y 24.185 (art. 152 de la ley complementaria permanente de presupuesto n° 11.672, texto ordenado 2014). Y lo cierto es que en este caso la negociación colectiva homologada por la autoridad competente remitió a la "normativa general pertinente" a los efectos de establecer el modo de liquidación del adicional que da lugar a esta contienda, es decir a lo dispuesto en los decretos 1220/80 y 2187/83.

El principio de autonomía universitaria tampoco autorizaba a la demandada a apartarse del bloque de legalidad aplicable a este caso, conformado por los decretos 1220/80 y 2187/83, y por la mencionada convención colectiva, que no ha sido cuestionado por los actores. En tal sentido, cabe recordar que "por amplia que sea la autonomía consagrada por la reforma constitucional, ésta no deja de estar engarzada en el



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que la autonomía universitaria es por sí misma un poder en sentido institucional" (Fallos: 322:842, considerando 18).

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponde, se dicte nuevo pronunciamiento con arreglo a lo decidido en la presente. Reintégrese el depósito efectuado. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación originó esta queja, es inadmisibile (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, se desestima la presentación directa. Declárase perdido el depósito efectuado a fs. 4. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Recurso de queja interpuesto por la **Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, parte demandada**, representada por los Dres. **Nélida León de Escribano; José Facundo Llorens Guitarte y Giovanna A. Blandino**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado de Federal de Comodoro Rivadavia**.



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

S u p r e m a    C o r t e :

-I-

A fs. 582/588 de los autos principales (foliatura a la que me referiré en adelante), la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia revocó la sentencia de la instancia anterior y, en consecuencia, hizo lugar a la demanda promovida por los actores -personal no docente- contra la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y dispuso: 1) revocar la resolución 86/09 que había desestimado los reclamos administrativos; 2) restablecer en forma inmediata la liquidación del adicional por zona desfavorable en la forma observada desde 1986 de conformidad con los decretos 1220/80 y 2187/83, computando dicho adicional sobre los ítems sueldo básico, antigüedad y título; y 3) ordenar a la demandada que, con ajuste a la liquidación que debe confeccionar el perito contador designado, abone a cada uno de los actores las diferencias salariales entre lo abonado y lo que se debió abonar por el adicional por zona desfavorable, desde la fecha de pago del salario del mes de septiembre de 2007 y hasta el restablecimiento de la liquidación de haberes de conformidad con los términos de la sentencia, más los intereses que correspondan hasta el efectivo pago.

Para decidir de este modo, el tribunal efectuó un examen de las diversas normas que se sucedieron a partir del dictado de los decretos 1220/80 y 2187/83, los cuales establecen

el pago de un suplemento por zona desfavorable para docentes y no docentes de universidades nacionales de ciertas provincias que mencionan y detalló la forma en que dicho suplemento ha sido liquidado por la demandada a lo largo del tiempo.

Sostuvo que, al haber dejado de computarlo sobre el sueldo básico, antigüedad y título a partir de 2007 para los agentes no docentes con el único fundamento de que existía insuficiencia presupuestaria, se ha incurrido en una conducta injusta e irrazonable, producto de una incorrecta administración de los recursos por parte de la institución de educación superior.

Expresó que su postura queda confirmada con el informe del perito contable designado en autos, quien concluyó que, durante el período en examen, la demandada ha contado con crédito presupuestario y también ha dispuesto de la liquidez necesaria para abonar el concepto "zona desfavorable" del modo en que reclaman los actores. Asimismo, citó los arts. 15 y 153 del decreto 366/06 que homologó el convenio colectivo de trabajo para el sector no docente de las instituciones universitarias nacionales, de los que surge -a su entender- que debe prevalecer la norma más favorable al trabajador.

-II-

Disconforme con este pronunciamiento, la universidad demandada interpuso el recurso extraordinario de fs. 608/625 que, denegado, dio origen a la presente queja.

En lo sustancial, aduce que la interpretación que efectúa la sentencia apelada acerca del carácter general de los rubros antigüedad y título pone en crisis los términos del



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

decreto 1220/80 y el obligatorio acatamiento que deben las universidades nacionales -en su carácter de personas públicas pertenecientes al Estado Nacional- a las normas de derecho administrativo, presupuestarias y de control del Estado Nacional (leyes 24.156 y 24.447), a las cuales se encuentran sometidas en virtud de lo dispuesto por los arts. 59 de la Ley de Educación Superior y 154 de la ley 11.672.

Por otra parte, sostiene que el fallo tendrá graves consecuencias sobre la comunidad universitaria, en razón de que no existe asignación presupuestaria ni disponibilidad para atender el pago del suplemento por zona desfavorable de la manera ordenada. Añade que la modificación de la liquidación de los haberes de los actores impactará en la masa salarial, con la consiguiente afectación del presupuesto asignado por el Ministerio de Educación y votado por el Congreso Nacional.

En cuanto al carácter general de los rubros antigüedad y título, afirma que se ha efectuado una interpretación que el texto del decreto 1220/80 no permite, pues aquellos rubros son atributos personales de cada agente, no comunes al resto. En apoyo de su postura, señala que el convenio colectivo de trabajo 366/06 prevé como adicionales especiales la antigüedad (art. 56) y el título (art. 60), lo que excluye toda posibilidad de considerarlos generales, contrariamente a lo que sostiene la cámara.

Continúa expresando que la sentencia apelada efectúa una interpretación de los conceptos de autonomía y autarquía

universitaria de tal amplitud que importa, en la práctica, considerar a dichas instituciones como estados independientes con recursos propios. Tras explicar el alcance que ha otorgado el Alto Tribunal a aquellos conceptos, pone de resalto que la autarquía universitaria debe ser ejercida siempre dentro del régimen instituido por la ley 24.156 y que si el Congreso Nacional no prevé un gasto como el que se discute en autos, no puede realizarse aunque se haya ejecutado erróneamente durante veinte años, pues ello ocurrió empleando partidas presupuestarias que tenían otro destino. Concluye, entonces, en que la cámara le impone el cumplimiento de una carga económica que no se compadece con el régimen financiero del Estado del que forma parte (leyes 24.156, 24.521, 24.447, art. 154 de la ley 11.672 y art. 75, inc. 19, de la Constitución Nacional).

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones que la apelante funda en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48). Asimismo, cabe recordar que, en la tarea de establecer la inteligencia de las normas de aquella naturaleza, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones de los jueces de la causa ni del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 311:2553; 314:529; 316:27; 321:861, entre muchos otros).



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

-IV-

En cuanto al fondo del asunto, es preciso señalar que en autos no se ha puesto en tela de juicio el derecho de los actores a percibir un adicional porcentual por zona desfavorable con fundamento en lo prescripto por los decretos 1220/80 y 2187/83, sino que corresponde determinar si la base sobre la que debe ser calculado incluye los rubros título y antigüedad, o si lo correcto es calcular sólo sobre el sueldo básico, tal como sostiene la demandada.

Al respecto, cabe recordar que, mediante el decreto 1220/80, se fijó para el personal docente que se desempeña en las universidades nacionales ubicadas en las provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut y Santa Cruz y en el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur un adicional porcentual por zona que se aplica sobre las remuneraciones que "con carácter general correspondan al cargo, con exclusión de las que correspondan a características individuales del agente o circunstancias de la función".

Por su parte, el decreto 2187/83 extendió dicha bonificación por ubicación desfavorable al personal de las universidades nacionales comprendido en el Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional (decreto 1428/73) con los mismos porcentajes que fueron autorizados al personal docente de la misma jurisdicción. Esta medida fue adoptada, tal como se expresa en sus considerandos, con el objeto de estimular la disposición del personal para prestar

servicios en aquellas regiones del país caracterizadas por un mayor costo de vida y dificultades en cuanto al traslado y la comunicación; como así también para otorgar, por elementales razones de equidad, un tratamiento similar al que obtuvo el personal de diversas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional al que se le concedieron retribuciones complementarias con fundamento en las particularidades regionales.

En el ámbito interno de la universidad demandada, según surge de la ordenanza -CS- 108/06, a partir de agosto de 1986 se comenzó liquidar aquel adicional por zona desfavorable tomando como base de cálculo la totalidad de las remuneraciones correspondientes a cada cargo, incluyendo los adicionales por antigüedad u otros que correspondiesen a cada función, por autorización de los funcionarios que en aquel entonces entendían en el libramiento de fondos para el pago de salarios en las universidades nacionales. En dicha ordenanza se estableció un adicional por zona desfavorable para el personal docente y no docente equivalente al ochenta por ciento (80%) aplicable "sobre todas las remuneraciones", que reemplazó al adicional creado por los decretos 1220/80 y 2187/83. Sin embargo, el 26 de octubre de 2006 el mismo Consejo Superior dictó la resolución 108, mediante la cual se decidió suspender provisoriamente la aplicación de la ordenanza antes mencionada a partir del 1° de junio de 2006 y hasta tanto se otorgue tratamiento al tema en la primera sesión de 2007, situación que se mantuvo mediante las resoluciones 119/06 y 5/07.

Habida cuenta de lo expuesto, entiendo que resulta razonable el proceder de la demandada en cuanto efectúa el cálculo del adicional por zona desfavorable sobre el sueldo



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

básico del personal no docente, sin incluir los rubros antigüedad y título. Ello es así, toda vez que los decretos 1220/80 y 2187/83 -a los que debe ajustarse la normativa que se dicte al respecto en el ámbito universitario y la actuación de sus autoridades- contemplan en forma expresa que el adicional se aplique "sobre las remuneraciones que con carácter general correspondan al cargo", lo que impide considerar que los rubros antigüedad y título deben quedar comprendidos en la base de cálculo, por cuanto constituyen características individuales del agente que no atañen al cargo en sí mismo.

En efecto, la práctica histórica que se llevó a cabo en el ámbito interno de la universidad demandada con respecto a la forma de liquidar el adicional en cuestión -esto es, sobre la totalidad de los haberes del personal no docente, incluyendo antigüedad y título- no es susceptible de generar derechos adquiridos si esta modalidad no se ajusta a la normativa que instituyó el adicional por zona desfavorable, la cual dispone que se calcula sobre las remuneraciones que con carácter general correspondan al cargo, es decir, a la categoría en la que revista cada agente. Al respecto, el Alto Tribunal tiene dicho que no existe un derecho adquirido a una determinada modalidad salarial, en tanto las modificaciones que se introduzcan para el futuro importen alteraciones razonables en su composición, no lo disminuyan ni impliquen la desjerarquización respecto del nivel alcanzado en el escalafón respectivo (Fallos: 312:1054; 329:5594).

Ello es así, máxime cuando el derecho de los actores a percibir el adicional no requiere el dictado de un acto por parte de la universidad, sino que deviene de los decretos que lo establecieron y fijaron su sistema de cálculo, lo que debe traducirse en una operación aritmética para su liquidación que no importa acto o declaración de voluntad de la que surjan derechos subjetivos (v. doctrina de Fallos: 312:1188).

Por otra parte, estimo que las disposiciones contenidas en el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales aprobado por el decreto 366/06 tampoco pueden ser invocadas para sustentar la postura de los actores. Al respecto, cabe recordar que su art. 69 se limita a establecer que el personal comprendido en él "percibirá el suplemento por zona desfavorable, en los casos, montos y condiciones que establezca la normativa general pertinente", sin determinar la forma en que debe ser liquidado y remitiendo, indudablemente, a los decretos 1220/80 y 2187/83, extremo que impide hacer prevalecer una norma interna de la universidad en los términos del art. 153, último párrafo, del convenio citado cuando ella se aparta del ordenamiento que creó el adicional y estableció su forma de cálculo.

Sin perjuicio de ello, no es posible soslayar que la ordenanza 108/06 -cuya aplicación reclaman los actores- había sido dejada en suspenso por normas posteriores que pusieron en evidencia la problemática salarial y presupuestaria que la universidad intentaba resolver empleando los mecanismos institucionales que consideraba pertinentes (v. considerandos de



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

las resoluciones 108/06, 119/06, 5/07 y 419/07, cuyas copias autenticadas se encuentran agregadas a fs. 134/139).

De lo expuesto se desprende que el cálculo del adicional porcentual por zona desfavorable debe hacerse sobre la remuneración general que corresponda a cada cargo, sin incluir los rubros que percibe el agente en atención a sus características individuales o circunstancias de la función, como aquellas que se enumeran en los arts. 54 y 68 del convenio colectivo citado, a partir de cuya vigencia se modificó la forma de liquidar el adicional.

-v-

Opino, por lo tanto, que corresponde admitir la queja interpuesta, declarar la procedencia del recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, de octubre de 2020.