



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

4734/2021

MORVILLO, MONICA CRISTINA c/ UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN s/RECURSO DIRECTO LEY DE EDUCACION SUPERIOR LEY 24.521

En la ciudad de Mendoza, a los días del mes de junio del año dos mil veintiuno, reunidos en acuerdo los señores miembros de la Sala "A", de la Excma. Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, Dres. Manuel Alberto Pizarro, Juan Ignacio Pérez Curci y Alfredo Rafael Porras, procedieron a resolver en definitiva estos autos **FMZ N° 4734/2021/CA1**, caratulados: **“MORVILLO, MONICA CRISTINA C/ UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN S/ RECURSO DIRECTO LEY DE EDUCACION SUPERIOR LEY 24.521”**, venidos a esta Sala “A”, en virtud del recurso directo impetrado en fecha 26/04/2021, y pasados al acuerdo en fecha 16/06/2021, a efectos de resolver en definitiva.

El Tribunal se planteó la siguiente cuestión a resolver:

¿Debe hacerse lugar al recurso directo interpuesto por la actora?

De conformidad con lo establecido por los arts. 268 y 271 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y arts. 4° y 15° del Reglamento de esta Cámara, previa y oportunamente se procedió a establecer por sorteo el siguiente orden de estudio y votación: Vocalías N° 2, 3 y 1.

Sobre la única cuestión propuesta, el señor juez de Cámara, Dr. Juan Ignacio Pérez Curci, dijo:



1.- Que previo al análisis en cuestión, resulta importante aclarar que dado que la presente tramita de modo exclusivamente digital, las actuaciones a las que aquí nos referimos serán identificadas de acuerdo a la descripción y fechas obrantes ante el Sistema Informático Lex100.

2.- Que a fs. 2/109, se presenta la Sra. Mónica Cristina Morvillo, D.N.I. nro. 13.143.483., por derecho propio y con el patrocinio letrado del Dr. Ernesto Lloveras – Matr. Fed. T°75, F°114, y promueve recurso directo en los términos del art. 32 de la Ley de Educación Superior N° 24.521, solicitando la nulidad por ilegitimidad y arbitrariedad manifiesta de las Resoluciones N° 28/21 - CS y 29/21 -CS del Consejo Superior de la Universidad Nacional de San Juan (en adelante UNSJ) y de toda normativa previa que haya servido de base a las mismas, por entender que habilitaron por un lado a docentes interinos y a docentes regularizados por el art. 73 del Decreto 1246/15 PEN, que no registran acceso a sus cargos por concurso, a ejercer derechos políticos como sufragio activo y pasivo, a votar y ocupar cargos ejecutivos y colegiados del gobiernos de la UNSJ; y por otro, negaron derechos implícitos de docentes concursados jubilados; todo en clara violación a las prescripciones establecidas de la ley 24.521 en sus arts. 54 y 55, y lo dispuesto por el art. 18 del Decreto 1245/15 – Convenio para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales, a la ley 19549, art. 7, al Decreto 41/99, y a las Garantías Constitucionales previstas en los arts. 14, 16 y 75 inc. 19 de la CN, afectando el interés público de la Educación y Derechos Subjetivos.

Consecuentemente, solicita medida cautelar de carácter urgente para que se disponga la suspensión del acto comicial previsto para el día 10 de junio del corriente año (conf. calendario electoral acompañado como prueba),





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

a fin de evitar que puedan resultar electas personas que adolezcan de los mínimos requisitos previstos en la legislación vigente.

En subsidio de la medida cautelar, solicita que en caso de no aceptarse dicha medida, se ordene a la Junta Electoral de la UNSJ que adopte las siguientes medidas: a) Que se conformen padrones separados para el estamento docente, debiendo discriminarse entre: docentes regulares por concurso, docentes regularizados por el art. 73 del CCT Docentes que no hayan accedido a sus cargos por concursos, y docentes interinos no regularizados; b) Que los docentes que revistan como interinos en la UNSJ voten en urnas especialmente separadas, que puedan ser debidamente individualizadas; c) Que los docentes regularizados por el art. 73 del CCT Docente, pero que no hayan accedido a sus cargos por concursos, voten también en urnas separadas que puedan ser debidamente individualizadas; d) Que toda lista que presente candidatos docentes no concursados para cargos unipersonales o colegiados, deberá ser recibida por la Junta Electoral con la anotación de la presente litis; e) Que la Junta Electoral brinde amplia difusión a la existencia de la presente litis y a la medida cautelar que sea ordenada, con el objeto de que cada sufragante de la UNSJ decida si asume el riesgo de votar una fórmula compuesta por docentes no concursados.

De ese modo, señala que se aseguraría el principio de legalidad y el objeto de la presente acción, para el caso de no suspenderse el acto electoral de fecha 10 de junio próximo.

Sin perjuicio de ello, solicita que, hasta tanto se emita el informe previo a solicitarse a la UNSJ, la medida cautelar peticionada (sea la principal o la subsidiaria) sea despachada en forma “interina” hasta el momento de la presentación del referido informe, con fundamento en lo dispuesto por el art. 4, inc. 1) tercer párrafo, de la Ley 26.854, atento la



proximidad inmediata de la fecha de presentación de listas y candidatos y del acto comicial.

3.- Corrido el traslado del recurso al Fiscal General ante esta Cámara, a los fines de la competencia, entiende en primer lugar que conforme a las constancias de autos, los requisitos de admisibilidad formal del presente recurso se encuentran cumplidos, ello en razón que las resoluciones atacadas han sido suscriptas por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de San Juan y resultan ser actos administrativos definitivos que causan estado y agotan la vía administrativa como lo requiere el art. 32 de la Ley 24.521, concluyendo además que el recurso ha sido interpuesto dentro el plazo legal de 30 días establecido por el Art. 25, 2º párrafo de la Ley 19.549.

Seguidamente, se expide respecto a considerar que la Cámara Federal de Mendoza es competente para entender y decidir sobre el caso en análisis, en razón del territorio, ya que es el Órgano Jurisdiccional con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la Universidad Nacional (v. fs. 111 conforme sistema informático Lex 100).

4.- En fecha 07/06/2021, este Tribunal resolvió, “(...) **1) DECLARAR** la competencia de esta Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza para conocer en autos, de conformidad con lo establecido por el art. 32 de la Ley de Educación Superior Nº 24.521. **2) IMPRIMIR** a la presente causa el trámite del procedimiento sumarísimo en lo pertinente (art. 321 del C.P.C.C.N.). **3) Como medida para mejor proveer OFÍCIESE** a la Universidad Nacional de San Juan, a fin de que remita las actuaciones administrativas (expediente), o en su defecto copia certificada del mismo, sobre la cual se sentaron las resoluciones del Consejo Superior, objeto de este recurso. **4) PREVIO** al tratamiento de la medida cautelar, requiérase a la Universidad Nacional de San Juan que, dentro del plazo de tres (3) días de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

notificada, produzca un informe que dé cuenta del interés público comprometido por la solicitud realizada en autos (art. 4 Ley 26.854). **REGÍSTRESE, NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE (...)**”.

5.- En fecha 07/06/2021, la Universidad Nacional de San Juan quedó notificada de la medida ordenada, bajo el requerimiento de producir un informe que rinda cuenta del interés público comprometido por la solicitud realizada por la actora (conf. art. 4 de la Ley 26.854).

6.- El 08/06/2021, la Sra. Mónica Morvillo, con el patrocinio letrado del Dr. Ernesto Lloveras, solicita se dicte medida interina con carácter urgente.

Explicó la actora, que el calendario electoral vencería el día jueves 10 de junio del corriente año, mismo día en que se llevarían adelante las elecciones.

7.- En fecha 09/06/2021, el Dr. Rolando Lorenzo Montaña, con el patrocinio letrado del Dr. Juan Manuel Aguilar, en representación de la Universidad Nacional de San Juan, proceden a responder el requerimiento de informe, solicitando se rechace el recurso directo por entender que no existe ilegitimidad y arbitrariedad manifiesta de las resoluciones atacadas por la actora, ello mediante argumentos de hecho y derecho, a los cuales nos remitimos en honor a la brevedad.

8.- En fecha 09/06/2021, este Tribunal resolvió, “(...) **1) SUSPENDER** provisoriamente la realización del acto electoral previsto para el día 10/06/2021 en las condiciones y circunstancias que fuere convocado por las autoridades de la Universidad Nacional de San Juan, todo ello, a las resultas de la resolución que éste Tribunal de Alzada dicte en la presente incidencia que contiene el recurso directo articulado por la actora; **2)**



NOTIFICAR la presente, con expresa habilitación de días y horas hábiles; 3) CUMPLIDA la notificación dispuesta en el resolutive n° 2, pasen los autos al acuerdo, a los fines de resolver la medida cautelar peticionada. (...)”.

9.- Con posterioridad, en fecha 11/06/2021, este Cuerpo resolvió, “(...) **1) MANTENER** la suspensión provisoria en los términos del considerando n° 9 de la presente resolución (art. 5, inc. 3, Ley N° 26.854); **2) CORRER** traslado del recurso de autos a la Universidad Nacional de Cuyo, por el término de 5 días hábiles a partir de la presente notificación (art. 498, inc. 3 CPCCN); **REGÍSTRESE, NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE.** (...)”.

10.- En fecha 15/06/2021, la Universidad demandada ejerció su derecho de conteste, interponiendo recurso de reposición con apelación en subsidio y contestando el traslado pertinente, argumentos a los cuales hemos de remitirnos en honor a la brevedad.

En resumidas cuentas, plantea falta de legitimación activa de la Sra. Morvillo; repone con apelación en subsidio; contesta el traslado que le fuera conferido oportunamente por este Tribunal; Ofrece prueba y; hacer reserva de caso federal. Sobre esos puntos, volveremos al ingresar sobre el fondo del asunto.

11.- En primer término, es dable destacar que del estudio y análisis de los agravios esgrimidos por las recurrentes, ponderaremos sólo aquellos que estimamos decisivos para la solución del conflicto. En efecto, los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquéllas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso. Dicho criterio, es mantenido de forma ininterrumpida por parte de nuestro más alto Tribunal (CSJN, Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; Fassi Yañez, "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación,





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

Comentado, Anotado y Concordado", T I, p ág. 825; Fenocchieto Arazi. "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado y Anotado", T 1, pág. 620).

En sentido análogo, tampoco es obligación del juzgador ponderar todas las pruebas agregadas, sino únicamente las que estime apropiadas para resolver el conflicto (art. 386, *in fine*, del ritual; CSJN, Fallos 274:113; 280:3201; 144:611, entre otros).

Respecto a este primer punto, la actora ha ofrecido documental a los efectos de acreditar posibles arbitrariedades, y por su parte, la Universidad ofreció otro tanto en apoyo de su postura.

La prueba documental e instrumental acompañada y obrante en la causa satisface la procedencia a los efectos de resolver en definitiva el presente caso. En tal sentido, resalta el art. 364 del CPCCN, que no serán admitidas las pruebas que fueren manifiestamente improcedentes, superfluas o meramente dilatorias. Dicha norma, alcanza al proceso sumarísimo, vía por la cual se ha encauzado el presente recurso.

Por ello, se considera admisible y suficiente la prueba ofrecida por las partes, la cual ha quedado incorporada.

12.- En primer lugar, vale destacar que la autonomía universitaria se encuentra consagrada expresamente en el texto de la Carta Magna. Dispone el art. 75, inc. 19 de la CN, en su parte pertinente, y dentro de las atribuciones asignadas al Congreso, la necesidad de garantizar el principio “(...) *de autonomía y autarquía de las universidades nacionales* (...)”.

Dicha autonomía, permite a las Universidades Nacionales adoptar decisiones en el orden interno de su funcionamiento. Es unánime la doctrina constitucionalista, al contemplar que la autonomía implica la competencia de las universidades nacionales para darse sus estatutos de



estructura, organización y funcionamiento, como así también la capacidad de autogobernarse.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha señalado que cuándo existe arbitrariedad -si bien refiriéndose a las sentencias judiciales, con criterio aplicable a los actos administrativos-, “(...) *La tacha de arbitrariedad no tiene por objeto corregir en una nueva instancia pronunciamientos equivocados o que se reputen tales, pues sólo comprende desaciertos u omisiones de extrema gravedad (...)*” (CSJN, Fallos 314:1881), y que, “ (...) *La doctrina de la arbitrariedad no tiene por objeto convertir a la Corte en un tribunal de tercera instancia ordinaria ni corregir fallos equivocados o que se reputen tales, sino que atiende a cubrir casos de carácter excepcional en los que groseras deficiencias lógicas del razonamiento o una total ausencia de fundamento normativo impidan considerar el pronunciamiento de los jueces ordinarios como la ‘sentencia fundada en ley’ a que hacen referencia los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional (...)*” (CSJN, Fallos 314:458).

Esto significa que las resoluciones atacadas sólo podrán ser revisadas en la medida en que presenten arbitrariedad manifiesta. En ese orden, y de conformidad con el limitado marco de conocimiento que tienen los Tribunales en el ámbito de los recursos previstos por el art. 32 de la Ley 24.521 – Ley de Educación Superior-, como así también por aplicación del principio de autonomía de las Universidades Nacionales, está vedado al Poder Judicial inmiscuirse sobre razones de mérito o conveniencia, pudiendo sólo invalidar aquellas decisiones adoptadas por los entes universitarios sólo cuando adolezcan de un vicio de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.

En ese mismo sentido, nuestro cimero Tribunal de la Nación, ha señalado que, “(...) *la potestad del Poder Judicial de revisar los actos administrativos comprende, como principio, el control de su legitimidad*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

– que no excluye la ponderación del prudente y razonable ejercicio de las facultades de las que se hallan investidos los funcionarios competentes – pero no el de oportunidad, mérito o conveniencia de las medidas adoptadas. Dicho control supone el de la debida aplicación de las normas estatutarias, de manera que los hechos se clarifiquen adecuadamente y lo decidido se ajuste al texto legal (...)” (CSJN, Fallos 311: 2128), y que, “(...) si bien las cuestiones relativas al régimen interno, disciplinario y docente no admiten, en principio, revisión judicial, tal principio reconoce una excepción cuando los actos administrativos impugnados en el ámbito judicial adolecen de arbitrariedad manifiesta (...)” (CSJN, Fallos 315:701).

Dicho ello, con el objeto de mantener un criterio didáctico en la exposición del presente análisis, procederemos a examinar los agravios vertidos por las partes, en el siguiente orden: en primer lugar, trataremos la excepción por falta de legitimación activa promovida por la UNSJ; en segundo lugar, cabe el análisis de la Resolución N° 29/21-CS (acto administrativo impugnado por la actora); en tercer término, corresponderá adentrarse en el análisis de la Resolución N° 28/21-CS (acto administrativo impugnado por la actora); en un cuarto y último punto, y como consecuencia de las implicancias prácticas del análisis de las resoluciones impugnadas, corresponde analizar la incidencia del principio de progresividad de los derechos en materia universitaria.

13.- Que la demandada plantea la falta de legitimación activa actual de la actora. Fundamenta que la actora obtuvo el beneficio jubilatorio el 1 de junio del corriente año razón por la cual ha perdido el interés actual en obrar lo que torna abstracto el dictado de la sentencia.

Dice que la Sra. Morvillo, perdió la titularidad de la relación jurídica sustancial en que se sustenta su pretensión.



En resumidas cuentas explica que la actora basó su pretensión en tres supuestos:

a) la calidad de consejera superior de la Universidad Nacional de San Juan, la cual dice que cesó como consecuencia de haberse acogido al beneficio jubilatorio.

b) la representación de “docentes que accedieron a sus cargos por concurso”, conforme el art. 54 de la ley 24.521, la que sostiene que no acreditó.

c) el carácter de tercer vocal titular por la minoría de la Comisión Directiva Asociación de Docentes Investigadores y Creadores de la Universidad Nacional de San Juan (ADICUS), lo que manifiesta que no confiere representación del sindicato ni de los intereses individuales de sus afiliados sin solicitud de parte alguna. Dice que sólo el Secretario General posee la facultad de representación conforme prevé el art. 21 de la ley de asociaciones sindicales 23.551.

Solicita se declare la temeridad y malicia por la conducta asumida por la actora que, conocida la pérdida de legitimación activa, no lo informó en autos. Pide fijar una multa conforme la gravedad de la falta que refiere.

Entrando en consideración con el agravio relativo a la falta de legitimación activa actual, considero que debe ser rechazado.

La legitimación activa es uno de los requisitos intrínsecos de admisibilidad de la pretensión procesal. A la también llamada “legitimación para obrar”, Palacio la define como aquel requisito “(...) *en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender (legitimación activa) y para contradecir (legitimación pasiva)*”





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

respecto de la materia sobre la cual versa el proceso (...)". Existe legitimación activa, entonces, cuando la persona que demanda en un proceso está habilitada por la ley para reclamar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado. Por el contrario la falta de legitimación activa se refiere a la parte actora; y existe cuando la persona que demanda en un juicio no es aquella a quien la ley habilita para obtener un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteado (PALACIO, Lino E.: "Derecho Procesal Civil", Bs. As., Abeledo-Perrot, tomo I, 1975, pág. 405)

En el caso, la actora conserva la legitimación detentada al momento de iniciar el reclamo administrativo y su consecuente apelación en sede judicial, sin que la jubilación obtenida implique su pérdida.

En efecto, la Sra. Morvillo, en su calidad de consejera del Consejo Superior de la Universidad Nacional de San Juan, inició reclamo administrativo n° 13.043-M-19, acompañado en estos autos.

Dichas actuaciones tramitaron en todas sus instancias hasta finalizar con el dictado de las resoluciones n° 28/21 y 29/21, emitidas por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de San Juan, ambas de fecha 16/4/2021, agotando con ello la vía administrativa.

Ante la disconformidad con el resultado obtenido, y, al efecto de impugnar judicialmente las decisiones emanadas de las autoridades universitarias, tal y como prevé el art. 32 de la ley 24.521, la Sra. Morvillo, todavía consejera, interpuso la acción que originó el presente recurso directo.

Por tanto, reitero, el inicio de las actuaciones judiciales devienen como una continuación de la petición formulada en sede administrativa cuya legitimación no mereció reparo alguno por la demanda.

A mayor abundamiento, la pretensión judicial fue iniciada al tiempo que la Sra. Morvillo detentaba el carácter de consejera. Conforme



surge del Sistema Informático Lex 100, la demanda fue incoada el 26/4/2021, esto es antes de acogerse el beneficio jubilatorio el 1 de junio del corriente año.

Ahora bien si, como sostiene la demanda, el hecho que la actora se haya jubilado torna abstracto el planteo por falta de legitimación, la lógica consecuencia sería que, los procesos iniciados por quienes detentan un mandato con plazo de vencimiento, deberían finalizar antes del vencimiento del mismo ya que, de extenderse más allá de dicho plazo devendrían abstractos.

Esta misma premisa resulta aplicable al supuesto que el mandato cese por jubilación.

Como consecuencia de todo lo dicho, negar la legitimación activa implicaría colocar a la actora en estado de indefensión ante los actos del Consejo Superior que considera contrarios a derecho, que quedarían, así, no solamente fuera de control administrativo, sino, lo que sería peor aún, del control judicial, extremos repugnantes a la garantía de la defensa consagrada por el artículo 18 de la Constitución Nacional y a lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley de Educación Superior.

Por lo expuesto, considero que el agravio en tal sentido formulado, debe ser rechazado.

14.- La Sra. Morvillo, promueve la nulidad por ilegitimidad y arbitrariedad manifiesta de las Resoluciones N° 28/21-CS y 29/21-CS de la Universidad Nacional de San Juan (en adelante UNSJ), como así también de “toda normativa previa” que haya servido como base para la misma, interpretando que las resoluciones atacadas resuelven bajo premisas equívocas, violentando en definitiva la normativa vigente.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

Tal como ha sido señalado *ut supra*, analizaré en primer lugar el agravio impetrado ante el dictado de la Resolución N° 29/21-CS de la UNSJ.

De la prueba acompañada por las partes, se desprende que mediante la resolución aludida, el Consejo Superior de la Universidad, resolvió, “(...) *No hacer lugar a la solicitud efectuada por los integrantes de la Comisión de Reglamento e Interpretación del Consejo Superior de la Universidad Nacional de San Juan en el Dictamen N° 3/21 (AÑADIDO), en lo que respecta a que se disponga la suspensión, por única vez (luego debería impulsarse mediante reforma estatutaria) del Art. 164 del Estatuto Universitario, en lo atiente a la condición de “... ser profesor en actividad...”*, por los fundamentos fácticos y jurídicos expresados en los Considerandos de la presente (...)”.

Entiende la accionante, que las resoluciones en cuestión niegan la posibilidad de adecuar la elección de autoridades de la UNSJ a la Ley de Educación Superior (Ley N° 24.521), como así también al Convenio Colectivo para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales (en adelante lo denominaremos “CCDIUN”).

La actora concibe que lo antedicho supone haber normado arbitrariamente la degradación de los requisitos o calidad legal que deben cumplir los candidatos a ocupar cargos de gobierno en la UNSJ, con una serie de normativas fundadas en falsas e ilegítimas premisas.

En otras palabras, insiste con la idea de que el conjunto de normativas internas de la UNSJ que violan la Ley N° 24.521, y el decreto 1246/15-PEN, comprende a la Resolución 17/16-CS (art. 1), Ordenanza 2/19-AU (art. 30, 43, 164,165) y Ordenanza 20/19-CS de reglamento electoral, las



cuales han quedado ratificadas por las Resoluciones N° 28/21-CS y 29/21-CS aquí impugnadas.

Sobre este punto, la Sala “B” de esta Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, ya se ha expedido en autos *FMZ N° 39839/2019/CA1*, caratulados “*MORVILLO, MONICA CRISTINA C/ UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN S/ RECURSO DIRECTO LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR LEY 24.521*”, sentencia del 19 de junio de 2020, deviniendo inoficioso volver a pronunciarse sobre dicho punto, y a cuyos términos hemos de remitirnos.

En la mentada sentencia, en definitiva, se resolvió “(...) **1) DECLARAR** que ha devenido en abstracto el planteo efectuado por la actora, por los fundamentos dados en los considerandos. **2) IMPONER** las costas a la recurrente vencida (cfr. art. 68 del CPCCN). **3) REGULAR** los honorarios de los profesionales actuantes Dr. Ernesto Lloveras, por la parte actora, en su calidad de patrocinante, la suma de PESOS DIECINUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y DOS (\$ 19.152) equivalente a 6 UMAs; y los Dres. Rolando Montaña y Dr. Alejandro Alberto Paz, por la parte demandada, en su doble carácter y en forma conjunta, en la suma de PESOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y UNO CON 60/100 (\$ 31.281,60) equivalente a 9,8 UMAs, (artículos 16, 19, 20 y 44 ley 27423 y acordada CSJN N° 02/2020) (...)”.

Para así decidir, se adoptó un criterio, el cual entiendo tiene plena virtualidad también en las presentes actuaciones.

El art. 34 de la ley 24.521 dispone que el control de la adecuación de los estatutos universitarios y de sus modificaciones, a la ley de educación superior estará a cargo del Ministerio de Cultura y Educación, quien luego de verificar tal adecuación, ordenara su





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

publicación en el boletín oficial, fecha a partir de la cual los estatutos entraran en vigencia, quedando reservada al Ministerio la facultad de plantear ante la Cámara Federal de Apelaciones, las observaciones que pueda tener respecto del estatuto y su adecuación a la norma. Si no formula observaciones los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados.

Las formalidades exigidas en cuanto a la forma y procedimientos, por las disposiciones legales vigentes, son dispuestas como condición de validez del acto de que se trata.

En el mentado antecedente, al igual que ocurre en las presentes actuaciones, con la prueba instrumental incorporada al expediente, se encuentra acreditado que el Ministerio, en ejercicio de sus facultades legales ha efectuado el control de legalidad, y ha considerado que las modificaciones estatutarias realizadas por la Asamblea Universitaria de la Universidad Nacional de San Juan, se adecuan a la ley 24.521.

Consecuencia de lo expuesto es su aprobación, mediante Resolución N°3131/2019-APNMECCYT, y publicación en el boletín oficial de fecha 02 de octubre de 2019.

Dicha resolución, entre sus considerandos expresamente reza: “(...) *Que analizado el texto de las modificaciones introducidas, se observa que sus disposiciones no violentan ninguna disposición de la Ley N° 24.521, por lo que corresponde hacer lugar a lo peticionado ordenando su publicación. Que el organismo con responsabilidad primaria en el tema y la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS han tomado la intervención que les compete (...)*”

Por lo expuesto, se consideró que la Resolución del Ministerio de Educación Cultura, Ciencia Y Tecnología que aprobó y publica la reforma universitaria, en su naturaleza de acto administrativo, goza de la presunción de



legitimidad del acto la que se traslada a la decisión del Consejo Superior y de la Asamblea Universitaria, lo que desembocó en abstracto el planteo formulado en autos por la actora.

En el mismo sentido, considero que el agravio relativo a la impugnación concreta de la Resolución N° 29/21-CS, debe rechazarse, habida cuenta de que su fundamento y motivación, devienen de cuestiones que ya han sido resueltas.

A los efectos de echar luz sobre la cuestión, como así también con el objeto de utilizar un lenguaje claro y sencillo para la resolución del presente recurso, conviene advertir la siguiente situación. No escapa a este Tribunal, que el recurso directo resuelto por la Sala “B” de esta Cámara, en autos *FMZ N° 39839/2019/CA1*, caratulados “*MORVILLO, MONICA CRISTINA C/ UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN S/ RECURSO DIRECTO LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR LEY 24.521*”, tuvo como génesis para el reclamo de la Sra. Morvillo, la reforma instaurada por la Ordenanza 1/11 de la Asamblea Universitaria, por medio de la cual – entre otras cosas-, modificó la letra del art. 164 del Estatuto Universitario, reemplazando el requisito del “concurso” para acceder al derecho político, por el vocablo “regular” del art. 6 de Convenio Colectivo.

A diferencia de ello, en el presente recurso directo, la actora solicita la impugnación de la Resolución 29/21-CS, frente al rechazo del Consejo Superior de la UNSJ, a los efectos de que disponga la suspensión, por única vez (luego debería impulsarse su eliminación mediante reforma estatutaria) del art. 164 del Estatuto Universitario, en lo atinente a la condición de “ser profesor en actividad”.

Veamos. Ambos recursos, tienen en común la letra del art. 164 del Estatuto Universitario. Allí, se dispone expresamente el siguiente texto





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

(...) *ARTÍCULO 164.- PARA SER ELEGIDO/A CONSEJERO/A DOCENTE SE REQUIERE SER ARGENTINO/A NATIVO/A O POR OPCIÓN, SER O HABER SIDO DOCENTE REGULAR, **SER PROFESOR/A EN ACTIVIDAD DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN Y ACREDITAR POR LO MENOS TRES (3) AÑOS EN EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES DE DOCENCIA, DE INVESTIGACIÓN O DE CREACIÓN EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN (...)***” (conf. consulta <http://www.unsj.edu.ar/administracion/digesto>). El resaltado me pertenece.

En otras palabras, mediante el primer recurso directo, la actora se opuso al vocablo “(...) **regular** (...)” a los efectos de que sólo puedan adquirir derechos políticos (votar o ser elegidos) los docentes ingresados mediante concurso, y en el presente recurso, intenta impugnar una resolución del Consejo Superior, la cual niega la inclusión de docentes jubilados al voto, por no suspender por única vez la mención de ser “(...) **ser profesor en actividad** (...)”, a los efectos de gozar los derechos políticos.

Así, en su primer reclamo, solicitó que sólo voten docentes ingresados mediante concurso, en esta segunda oportunidad, solicita la posibilidad de que voten docentes jubilados.

Sin perjuicio de la diferencia existente entre los términos cuestionados en los recursos impetrados por la actora, ambos correrán la misma suerte, atento a que –tal como se señaló *ut supra*-, el Ministerio de Cultura y Educación, verificó tal adecuación, ordenando su publicación en el boletín oficial, sin que a la fecha de la presente resolución, exista de su parte, una presentación ante la Cámara Federal de Apelaciones, con las posibles observaciones que pueda tener respecto del estatuto y su adecuación a la norma.



De tal forma, el Estatuto Universitario de la UNSJ, ha quedado aprobado, confirmado y convalidado por la autoridad de aplicación.

A ello, debe añadirse que la Resolución N° 29/21-CS, no adolece de vicios por ilegalidad y/o arbitrariedad manifiesta, toda vez que fue dictado por el Consejo Superior en el marco de sus competencias, atendiendo a razones de oportunidad, mérito y conveniencia, las cuales escapan al marco del presente recurso directo incoado por la recurrente. Todo ello, su vez, en el marco del cumplimiento de los requisitos impuestos por la Ley 19.549 (Ley de Procedimiento Administrativo).

Sobre este punto, volveré en el siguiente considerando al tratar los derechos políticos en el marco de la Ley de Educación Superior, y su armonía con el Estatuto Universitario, el Convenio Colectivo para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales, y la posibilidad del Consejo Superior para regular los derechos en cuestión.

A su vez, en lo atiente al presente agravio, corresponde señalar que efectivamente, la modificación propuesta por la Sra. Morvillo, implica un modificación estatutaria (y como tal, sustancial) la cual en su caso, debería cumplir con el procedimiento y mecanismo previsto en la ley, con el objeto de ampliar derechos políticos e incluir, eventualmente, a jubilados. Ello, debido a que actualmente, el Estatuto Universitario de la UNSJ lo prohíbe al exigir que el docente “(...) *se encuentre en actividad* (...)” (art. 164, del Estatuto Universitario).

Distinto es el caso de la Resolución 28/21-CS, también impugnada por la recurrente, en tanto (como se verá en el siguiente considerando), tiende a amplificar los derechos políticos de los docentes, sin que exista una norma estatutaria que lo prohíba expresamente, y quedando al análisis de las autoridades universitarias la regulación de tales derechos.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

En efecto, la Ley de Educación Superior, establece que las universidades tienen la facultad de dictar su propio Estatuto Universitario, ejerciendo allí una zona de reserva exclusiva para su reglamentación, con el único límite de los plexos normativos que la informan, ello, como parte de la reconocida y constitucional autonomía universitaria a la cual hemos aludido en líneas precedentes.

Dicha autonomía, permite a las Universidades Nacionales adoptar decisiones en el orden interno de su funcionamiento, para darse sus estatutos de estructura, organización y funcionamiento, como así también la capacidad de autogobernarse.

Finalmente, habrá de añadirse que en el presente caso, el *test* de legalidad de la resolución emitida por el Consejo Superior, no sólo carece de vicios en su forma, sino que a su vez, tampoco existe –desde mi punto de vista- una colisión de normas, siendo que la Ley Nacional, el Convenio Colectivo y las Resoluciones emitidas por el Consejo Superior, resultan armoniosas y en definitiva, vienen sólo a reglamentar los derechos dentro del ámbito de sus competencias.

Por todo lo expuesto, considero que debe rechazarse el agravio formulado por la Sra. Mónica Morvillo, en tanto reclama la impugnación y revocación de la Resolución N° 29/21-CS de la UNSJ.

15.- Conforme el orden dispuesto para el tratamiento de los agravios formulados por las partes, superado el *test* de legalidad impetrado por la impugnación de la Resolución N° 29/21-CS, corresponde ahora, adentrarse en el análisis relativo a la Resolución N° 28/21-CS.

Como adelanto del criterio a desarrollar, advierto el rechazo de la impugnación solicitada por la actora, atento a las consideraciones de hecho y derecho que a continuación paso a desarrollar.



Es oportuno señalar en primer lugar que en la presentación que originó la resolución en crisis, la actora solicitó la nulidad del art. 1° de la resolución N° 17/16 - CS, arts. 30, 43, 164, y 165 de la ordenanza AU N° 2/19, y 17, 18, 25, y 26 de la Ordenanza N° 20/19 - CS.

En virtud de ello, cumplidos los trámites pertinentes, el Consejo Superior de la UNSJ, en fecha 16/04/21, mediante Resolución 28/21 - CS, resolvió lo siguiente: “(...) **Artículo 1°:** *No hacer lugar a los planteos efectuados por la Consejera Superior Mg. Prof. Mónica Cristina Morvillo – DNI N° 13.143.483. – en el expediente ut supra individualizado, por las razones expuestas en los considerandos de la presente que dan respuesta a cada una de ellos. Artículo 2°:* *Mantener la vigencia y legitimidad de la Ordenanza N° 20/19 CS, emitida por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de San Juan, y que regula el Proceso Electoral de esta Casa de Altos Estudios; quedando debidamente en los considerando de la presente que: 1: El/la docente que ingresa por el art. 73 del CCT Docente accede a la Carrera Docente y con ello, accede al carácter “Regular”, y al ejercicio de todos los derechos que dicha norma implica. 2: El/la docente que revista en carácter de Regular accede a la plenitud de derechos, entre ellos, los derechos políticos de elegir y ser elegido. 3: Si hubiere duda acerca de esta interpretación, es de aplicación el art. 72 del CCT Docente que establece que prima la interpretación que favorece al docente; en este caso, la plenitud de los derechos (...)*”.

Ahora bien, corresponde hacer una previa aclaración a los efectos de evitar posibles confusiones materiales. En el presente considerando dejaré a un lado todos aquellos fundamentos de hecho y derecho que han servido como base para el inicio de la impugnación propuesta, toda vez que los mismos, ya han sido en extenso subsumidos en el anterior considerando.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

Así las cosas, merituados los argumentos expuestos por las partes y compulsada la prueba documental incorporada a proceso, entiendo que la cuestión en este punto ha quedado circunscripta a la vigencia de la Ordenanza N° 20/19 CS que fue confirmada por la Resolución 28/21 -CS, que reconoce en los padrones electorales de la UNSJ el carácter de regular y el ejercicio de los derechos políticos a los docentes interinos que ingresaron a la carrera docente por el art. 73 del Convenio Colectivo de Trabajo de Docente de Instituciones Universitarias Nacionales (en adelante CCDIUN).

Particularmente, destaco que la cuestión está centrada en el art. 73 – primer párrafo - del citado Convenio, que en lo pertinente reza: “(...) *Las Instituciones Universitarias Nacionales, a través de la Comisión Negociadora de Nivel Particular, dispondrán los mecanismos para la incorporación a carrera docente de los docentes que revistan como interinos, y que a la firma del presente convenio tengan cinco años o más de antigüedad en tal condición, en vacantes definitivas de la planta estable (...)*”.

Bajo ese entendimiento, la actora se agravia en su escrito inicial de que la norma infra - estatutaria traducida en la Ordenanza N° 20/19 - CS, dictada en noviembre de 2019, es decir, en fecha posterior al control de legalidad del Estatuto Universitario de la UNSJ que llevó a cabo el entonces Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, logró soslayar la mención de la Ley de Educación Superior 24.521 y el art. 18 del CCDIUN, imponiendo una falsa supremacía sobre estos.

En ese sentido, señala que el art. 18 del Convenio señalado *supra* prevé que, “(...) *El derecho político de los docentes universitarios está garantizado de conformidad a los establecido en la Ley de Educación Superior n° 24.521 o la norma que la sustituya (...)*”; y que el art. 73 del mismo ordenamiento jurídico nada dice sobre derechos políticos para docentes



interinos regularizados. Por su parte, afirma que los arts. 51, 54 y 55 de la Ley N° 24.521 prevén el requisito esencial del concurso público para acceder a los órganos de gobierno de las universidades.

En apretada síntesis, para cuestionar la validez de la resolución motivo de agravio, la actora afirma que “regularización” es ingreso de docentes interinos a la carrera docente pero con carencia de derechos políticos, mientras que solamente los docentes que ingresaron por concurso público pueden ser elegidos para órganos ejecutivos y colegiados del estamento docente, así como que estos últimos solo pueden ser votados por docentes que revistan el mismo carácter.

Sentado ello, advierto que en términos generales la Sra. Morvillo intenta reeditar el debate propuesto de su anterior presentación ante este Cuerpo en los autos FMZ N° 39839/2019, caratulados “Morvillo, Mónica C. c/ UNSJ s/ Recurso Directo Ley de Educación Superior 24.52”, cuestionando nuevamente la legitimidad y alcance del término “docente regular” que fue incorporado en los arts. 30, 43, 164 y 165 del Estatuto Universitario, y su impacto en los derechos políticos de los docentes regularizados bajo el amparo del art. 73 del CCDIUN.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la resolución ahora impugnada abarca también los términos de la Ordenanza N° 20/19 CS, dictada con posterioridad a la demanda que presentó en los autos de referencia, corresponde hacer un nuevo análisis para dar luz al tema, a fin de poder desentrañar si los docente interinos con cinco o más años de antigüedad que hayan ingresado a la carrera docente bajo el mecanismo previsto en el art. 73 del CCDIUN, poseen o no derechos políticos para elegir y ser elegidos en los órganos de gobierno de la UNSJ, en las mismas condiciones del docente





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

que ingresó por concurso público abierto de antecedentes y oposición como prevé la Ley N° 24.521.

En ese marco conceptual, haciendo un detenido análisis de la normativa traída a debate, considero que existe una armonización entre los arts. 51, 54 y 55 de la Ley N° 24.521 y el art. 73 del CCDIUN. Ello se puede justificar en las condiciones dignas y equitativas de trabajo que prevé el artículo 14 bis de nuestra Carta Magna.

Veamos. Si bien la Ley de Educación Superior se refiere a docentes que ingresaron por concurso público, eso no impide que se pueda ampliar el espectro de participación, ergo, que se puedan equiparar en este caso con los docentes que han sido titularizados a través del art. 73 del CCDIUN. Hay fundamentos constitucionales en cuanto a la igualdad en las condiciones laborales de todos los trabajadores y trabajadoras, y eso podría incluir la participación en su representación de su lugar de trabajo.

Esta interpretación encuentra como génesis de inspiración, los principios de la Reforma Universitaria del año 1.918, en orden al proceso de democratización de la institución, tanto en su plano interno, esto es a través del ejercicio de la autonomía y cogobierno universitario con representación paritaria de los claustros, como externo, entendido como la generación de las condiciones necesarias para ampliar las bases sociales de la institución universitaria.

Bajo esas premisas, considero acertado el argumento de la demandada en lo relativo a que la interpretación de la Ley de Educación Superior no puede traducirse en un significado pétreo de sus términos, sino que deben tomarse en cuenta las transformaciones educativas, sociales y gremiales que han acontecido desde su sanción legislativa en el mes de julio



del año 1.995. Sobre este punto, volveré en el siguiente considerando, al tratarse el Principio de Progresividad en materia universitaria.

Asimismo, como la mencionada ley fue dictada de manera posterior a la reforma constitucional de 1.994, no se puede soslayar el impacto y la jerarquía de los instrumentos de derechos humanos que pasaron a integrar nuestro ordenamiento jurídico.

En tal sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos identifica al ciudadano como sujeto de los tres aspectos que revisten los derechos políticos, a saber: a) la participación en la gestión de los asuntos públicos, b) la participación en elecciones –voto y candidatura- y, c) el acceso a las funciones públicas.

A su vez, estos derechos han sido definidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la política de su país, propiciando el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político (CIDH, Informe anual 2006, Venezuela, párr. 210).

Por otro lado, también es cierto que la Ley N° 24.521 no pudo contemplar -de forma expresa- la problemática de una gran cantidad de docentes interinos que llevaban muchos años de antigüedad en sus cargos, y que no podían titularizar por la mora imputable a los claustros universitarios de llevar a cabo el proceso de llamado a concurso público de antecedentes y oposición.

No obstante ello, esta situación fue subsanada por la negociación colectiva representada por todas asociaciones sindicales docentes universitarias mediante el Convenio Colectivo de Trabajo de Docente de Instituciones Universitarias Nacionales, que una vez homologado por decreto





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

PEN N° 1246/15, adquirió fuerza de ley. Recordemos en este punto, se trata de un convenio nacional, y no de uso exclusivo para la UNSJ.

De esta manera, los derechos de los docentes se consolidaron plenamente como miembros activos de la comunidad educativa a la que pertenecen. Por ello, es que no deviene aplicable al caso, el precedente citado por la accionada en autos N° FMZ 21290/2019/CA1, caratulados “*PUCCI, ARNOLDO Y OTROS c/ UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MERCEDES s/RECURSO DIRECTO LEY DE EDUCACION SUPERIOR LEY 24521*”, atento a que en el recurso aquí judicializado, -en la Universidad Nacional de San Juan-, no hay un *status* provisorio para los docentes alcanzados por el art. 73 del Convenio Colectivo, sino que es una situación definitiva, sujeta a evaluaciones en idénticos términos que los docentes ingresados por concurso. En ese mismo sentido, también hay que destacar que no se encontraban en juego la impugnación de resoluciones emitidas por el Consejo Superior, ya que se trataba de una Universidad en formación.

En razón de lo expuesto, y conforme lo señalado anteriormente, resulta válido hacer una interpretación armónica e integral entre la Ley N° 24521 y el CCDIUN, enraizado principalmente en el principio de progresividad en materia de derechos.

En ese aspecto, tanto el art. 73 como el art. 18 del Convenio Colectivo y la Ley N° 24.521, deben interpretarse en el sentido de ampliar y reconocer derechos a favor de los docentes interinos que ingresan a la carrera docente a través de los mecanismos propuestos por las instituciones universitarias.

En ese entendimiento, no resulta razonable hacer distinciones entre docentes interinos regularizados, y docentes regulares por concurso público y abierto de antecedentes y oposición. Es que al reconocerles a ambos



el ingreso a la carrera docente, aunque por diferentes mecanismos de acceso, se debe entender que se encuentran equiparados en condiciones de igualdad, no solo en cuanto a la estabilidad laboral (sujeta a evaluaciones periódicas - conf. art. 12 CCDIUN), sino en dirección al ejercicio pleno de los derechos que tal categoría implica, entre los que se encuentra el derecho a elegir y/o a integrar los órganos de gobierno.

Por lo tanto, entiendo que resulta desproporcionado, que se pretenda hacer distinciones entre docentes interinos regularizados mediante el art. 73 del CCDIUN y docentes concursados, excluyendo a los primeros de participar en las elecciones universitarias, ya que lo contrario implicaría socavar el ejercicio de derechos que legítimamente se le ha reconocido a toda la comunidad educativa de la UNSJ.

A mayor abundamiento, cabe destacar que la Comisión de Seguimiento e Interpretación del Convenio Colectivo, que de acuerdo al art. 71 del CCDIUN tiene entre sus principales funciones interpretar dicho Convenio a pedido de cualquiera de las partes, aclaró mediante acta de fecha 4 de julio de 2019 que a partir de la incorporación del docente interino a la carrera docente por aplicación del art. 73, adquiere la totalidad de los derechos políticos.

A ello, se debe agregar que el art. 72 del mismo Convenio Colectivo establece que, “(...) *En caso de duda sobre la aplicación de normas de origen autónomo o heterónomo, incluyendo las provenientes del presente convenio, sean las mismas de aplicación en el ámbito de alcance general o particular de cada Institución Universitaria; considerándose la debida satisfacción del servicio, se aplicará la norma más favorable al docente (...)*” (el destacado me pertenece).





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

Por ello, en virtud de los fundamentos expuestos, considero que no existen vicios ni arbitrariedad manifiesta como para declarar la nulidad de la Resolución N° 28/21–CS, razón por la cual debe rechazarse el agravio impetrado por la actora.

16.- Ahora bien, superado el análisis relativo a las impugnaciones de la resoluciones emanadas del Consejo Superior, considero relevante advertir que todos aquellos aspectos que sean materia comicial (electoral), y que no se encuentren previstos en las consideraciones que hemos expuesto, tal como ocurriría con el listado de los docentes habilitadas para ejercer el derecho político (por el cumplimiento de los requisitos legales previsto en los plexos en cuestión) claro está, que dependen de forma pura y exclusiva de la Junta Electoral de la Universidad, en el marco de las competencias que les son propias, sin que un Tribunal Judicial pueda atribuirse la revisión por vía de recurso directo sobre tales aspectos.

En efecto, “(...) *puede afirmarse que la autonomía universitaria no convierte a estas instituciones en un poder soberano dentro del Estado. La finalidad de aquella autonomía consiste en independizar y desvincular a las universidades de la injerencia del Poder Ejecutivo, pero quedan sujetas a la reglamentación del Poder Legislativo, dentro de los límites que la Constitución Nacional le impone al Congreso, y sometidas al eventual control jurisdiccional (...)*”. (GELLI, María Angélica. “Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada”, 4ta. Edición ampliada y actualizada; Edit. La Ley (2012), pág. 205).

En términos claros y sencillos, con la presente resolución sólo me abocaré al análisis de las resoluciones emanadas del Consejo Superior, verificando la inexistencia de arbitrariedad y/o ilegalidad manifiesta, no así a la verificación de los requisitos legales que se den en cada una de las personas



que conformen el padrón electoral, sea que se presenten como candidatos a alguno de los cargos, o sólo en su condición de votantes. Tal extremo, desembocaría en el absurdo reemplazo de una verificación judicial sobre aspectos y competencias que le son propias a la Junta Electoral.

En ese mismo sentido, mal podría el Poder Judicial, en cualquier de sus esferas, inmiscuirse y atender aspectos o razones de oportunidad, mérito y conveniencia (CSJN, Fallos 311: 2128).

17.- En relación con ambas resoluciones impugnadas por la actora, creo necesario hacer referencia al *Principio de Progresividad*, soslayado por la Universidad demandada en apoyo de su tesis.

Los principios del derecho, son fuente, aquello que le dará fundamento a la norma. Es que, como es sabido, el derecho no se agota en las normas positivas, sino que existen otras normas, superiores a aquéllas, en las que deben inspirarse y de las que deriva en definitiva su validez.

Entre los diversos principios ya consagrados en la doctrina y la jurisprudencia, se encuentra el principio de progresividad, también denominado de “prohibición de regresividad o de retroceso”.

El principio de progresividad, se encuentra consagrado expresamente en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Dispone la mentada Convención, “(...) *Art. 26: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados (...)”.

En consonancia, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, expresa en su parte pertinente, “(...) *Art. 2.1: 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (...)*”.

En tal sentido, se puede afirmar que una vez que se encuentren reconocidos este tipo de derechos, con posterioridad no se puede, por leyes que desatiendan obligaciones estatales o por actos gubernamentales posteriores, desconocerlos, retacearlos, como así tampoco posponer su goce en el tiempo.

Tiene dicho nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, que “(...) *El principio de progresividad o no regresión que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadas regresivas, no solo es un principio arquitectónico de los Derechos Humanos sino también una regla que emerge de las disposiciones de nuestro propio texto constitucional en la materia (...)*” (CSJN, Fallo: 338:1347).

En el ámbito universitario, dicho principio no asume una excepción a la regla. Ergo, no podría la Universidad demandada emprender actos tendientes a disminuir el grado de protección o progresión ya alcanzado, en este caso, frente a un derecho político ya adquirido por el universo docente.

Ello, en el presente caso, deviene de una armonización de los plexos normativos, liderados por la Ley de Educación Superior (Ley N°



24.521), en consonancia con el Convenio Colectivo para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales y las resoluciones emanadas del Consejo Superior, las cuales han sido en extenso desarrolladas en los anteriores considerandos.

Por tal motivo, entiendo acertado el criterio esgrimido por la UNSJ, al señalar en su escrito de conteste, que la interpretación de la Ley de Educación Superior (LES), no puede traducirse en un significado pétreo de sus términos, sino que debe tener especial consideración de las transformaciones educativas, sociales y gremiales que acontecen.

En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha sido enfática al adherir al dictamen de la Procuración General, al señalar que, “(...) *Los principios de preclusión y progresividad encuentran su límite al ser axiomático que los actos procesales precluyen cuando han sido cumplidos observando las formas que la ley establece, salvo supuestos de nulidad (...)*”. (CSJN, Fallos: 326:1149)

En el presente recurso, superado el *test* de legalidad, no existe nulidad en el marco de las resoluciones atacadas por la actora.

En torno a ello, y tal como ha sido examinado *ut supra*, conviene advertir que este Principio de Progresividad de los Derechos, convive con los plexos normativos en cuestión, sin que se vea la posibilidad de que otros docentes regularizados sean equiparados en sus derechos a los concursados.

A su vez, el Convenio Colectivo de Trabajo, como una de las mayores expresiones de negociaciones colectivas, luego de las homologaciones por parte de la autoridad de aplicación, es decir, del Ministerio de Trabajo (ya me he expedido respecto a la interpretación del art. 34 de la LES, (a cuyos fundamentos me remito), debe analizarse en el marco y





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

contexto impuesto por el principio aquí analizado el cual resulta transversal a todas las impugnaciones impetradas por la actora.

En la práctica, y en caso de adecuarse la norma a la interpretación sostenida por la actora, caeríamos en la burocracia inadmisibles, bien definida por la Universidad como “absurda”, de que el docente regularizado debiese renunciar a su cargo, como única opción para el libre ejercicio de su voto.

El principio de progresividad supo tener cabida jurisprudencial por parte del cimero Tribunal de Justicia. Así, en materia previsional se ha entendido, con sustento en la normativa internacional de Derechos Humanos aludida, y en función de los arts. 75, inc. 22 y 75, inc. 23 de la Constitución Nacional, que por aplicación de dicho principio queda descalificado todo accionar gubernamental que en la práctica produzca un resultado regresivo en el goce efectivo de los derechos. (CSJN, Fallos 328:1602)

Como se tiene entendido, los derechos no son absolutos, sino que se encuentran sometidos a las leyes que lo reglamentan, de conformidad a lo normado por el art. 14, al expresar en su parte aquí pertinente, “(...) *conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio (...)*”. Dicho margen, en algún caso podría desembocar en un acto regresivo por parte del Estado, advirtiéndose que en la presente, dicha situación no tiene cabida, atentos a que contrariamente, se han consolidados derechos no contemplados previamente.

En dicho entendimiento, afirmo aquí que la privación, -a los docentes regularizados- del pleno ejercicio de sus derechos políticos, significaría acceder a la negación de toda una evolución contraria a los argumentos que ya se han definido en considerandos anteriores. Es que, como afirmó la demandada, no hay un *status* provisorio para los docentes



alcanzados por el art. 73 del Convenio Colectivo, sino que es una situación definitiva.

En pocas palabras, considero que el mentado principio, constituye parte del marco de juridicidad que sirve como fuente de la actividad administrativa. En el caso, la finalidad última habrá de velar por el efectivo goce de los derechos. La conquista de los derechos, por aplicación del mentado principio, no admite la posibilidad de retrotraerlos atento a que los mismos han sido adquiridos conforme a la legalidad de las normas. Sobre ese marco, hablamos de “seguridad jurídica”.

18.- Finalmente, y no por ello menos importante, corresponden algunas últimas consideraciones.

Tal como se señaló oportunamente, existió la impostergable necesidad de garantizar los derechos democráticos y políticos, como así también el voto legítimo de cada una de las personas que componen la Universidad, en consonancia con el cronograma previsto mediante Resolución N° 17/21 del Consejo Superior de la UNSJ.

La inminencia de las impugnaciones impetradas por la actora, en contraste con la alta calidad de los derechos que se encontraban involucrados, permitieron medidas provisionales en *pos* de no violentar el regular y normal desarrollo del acto comicial.

Ahora bien. Superado el *test* de legalidad, y dado el sentido del voto, resolviendo por la negativa al recurso directo interpuesto por la actora, corresponde dejar sin efecto la medida provisional dispuesta por este Tribunal en fecha 9/6/2021 y su confirmación de fecha 11/6/2021.

De no haberse tomado como medida provisional la suspensión de las elecciones, sin el examen de los presupuestos sobre los cuales recayeron





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

las impugnaciones, este Tribunal podría haber dejado huérfano el control de legalidad atinente a garantizar los derechos políticos y democráticos en juego.

Desde ya, dicha contingencia habría generado un daño de difícil o imposible reparación ulterior, no solo a la UNSJ en cuanto institución, sino también -y sobre todo- a quienes la conforman su *alma mater* y permiten su existencia como Alta Casa de Estudio, esto es, a candidatos y votantes.

19.- Que atento a como fue resuelto el fondo del presente recurso directo, deviene en abstracto un pronunciamiento acerca del recurso de reposición con apelación en subsidio, impetrado por la Universidad demandada, en el capítulo identificado bajo el número “3” de su escrito de conteste, de fecha 15/06/2021 (según constancia Sistema Informático Lex100).

En el mismo sentido, devienen de inoficioso pronunciamiento, el resto de los agravios formulados por las partes, debiéndose estar a lo dispuesto en la presente resolución.

Por otro lado, al punto “V” del apartado “Agravios”, del escrito de conteste, la demandada plantea la nulidad de la notificación realizada a las 23:05 hs, del día 9 de junio del 2021 toda vez que de la literalidad de sus términos se lee, “(...) 2) *Notificar la presente, con expresa habilitación de días y horas hábiles (...)*”.

Tal agravio no merece detenido tratamiento toda vez que, claramente se trató de un error material de tipeo, dónde se debió expresar “inhábiles”, se decretó “hábiles”, lo que en manera alguna genera la nulidad de la notificación realizada.

Es que, lógico es que no se requiere habilitar plazos hábiles. Claramente, en este mismo sentido lo entendió la demandada quien acertadamente, expresó “(...) *A los fines justificar esa notificación, en horario*



inhábil, se estima que se pretendió habilitar días y horas inhábiles (...)” como efectivamente ocurrió.

Finalmente, respecto a este punto diré que quien impugna de nulidad un acto de notificación debe expresar y acreditar la existencia de un perjuicio como así también las defensas que tendría para oponer, lo que no ocurrió en este caso.

20.- Finalmente, en cuanto a las costas, entiendo que no existen motivos suficientes que permitan apartarse del principio objetivo de la derrota. Es por ello, que, dado el sentido de mi voto, considero que el caso ha de regirse por el principio general en la materia: las mismas "*se imponen al vencido*" (art. 68 C.P.C.C.N.).

Tal principio se basa en que las costas procesales representan los gastos que las partes se ven obligadas a efectuar como consecuencia de la sustanciación del litigio y comprenden tanto el abono de las tasas judiciales como la satisfacción de los honorarios de los letrados, peritos, y las erogaciones efectuadas para la producción de medidas probatorias o de otra índole, por lo que, en principio y dentro de nuestro sistema positivo, las costas deben ser soportadas por la parte perdedora como consecuencia práctica del hecho objetivo de la derrota, y ello siguiendo una directriz axiológica en virtud de la cual "*(...) se debe impedir, en cuanto sea posible, que la necesidad de servirse del proceso para la defensa del derecho se convierta en daño de quien se ve constreñido a accionar o defenderse en juicio para pedir justicia (...)*" (conf. PALACIO, Lino E. "Derecho Procesal Civil", T. III, pág. 366; Fassi y Yañez "Código Procesal Civil y Comercial " T. I, pág. 68).

En función de ello, corresponde regular los honorarios de los letrados representantes ante este Tribunal, conforme a los parámetros contemplados en el art. 44 (último párrafo), de la Ley N° 27.423, debiendo





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE MENDOZA - SALA A

regularse, para el letrado representante de actora vencida la suma de PESOS VEINTEMIL SETECIENTOS SESENTA (\$ 20.760), equivalente a 5 UMA´s; para el letrado representante de la demandada vencedora, la suma de PESOS VEINTINUEVE MIL SESENTA Y CUATRO (\$ 29.064), equivalente a 7 UMA´s (de conformidad con Acordada CSJN 07/2021 y arts. 44 y 51 de la Ley N° 27.423).

Sobre la única cuestión propuesta, el señor juez de Cámara, Dr. Manuel Alberto Pizarro, dijo:

Que adhiere al voto que antecede.

Sobre la misma cuestión propuesta, el señor juez de Cámara, Dr. Alfredo Rafael Porras, dijo:

Que adhiere al voto que antecede.

Por lo expuesto, por **UNANIMIDAD, SE RESUELVE:** 1) **RECHAZAR** el recurso directo interpuesto por la Sra. Mónica Cristina Morvillo en fecha 26/04/2021, consecuentemente, **DEJAR SIN EFECTO** la medida provisional dispuesta en fechas 9/6/2021 y su confirmación de fecha 11/06/2021; 2) **COSTAS** a la actora vencida (conf. art. 68 del CPCCN); 3) **REGULAR** los honorarios de los profesionales intervinientes conforme a lo estipulado en el considerando n° 20 de la presente resolución.

Protocolícese. Notifíquese. Publíquese.





#35465770#293407465#20210618092408801