

OSCAR EDUARDO GODOY v. UNIVERSIDAD NACIONAL
DE LA PLATA

GOBIERNO DE FACTO.

Los actos de los llamados gobiernos de facto subsisten en los períodos constitucionales siguientes, mientras no sean derogados o revocados, con autoridad y efectividad equivalentes a las que tienen los de los gobernantes de jure.

GOBIERNO DE FACTO.

La vida social se vería seriamente trastornada, en la Argentina, si sus habitantes tomaran conciencia de que los tribunales de justicia entienden que en el país hay miles de leyes y varios centenares de miles de decretos, actos administrativos, contratos públicos y sentencias, así como numerosos tratados, provenientes de períodos de facto, que sólo tienen apariencia de tales, porque en rigor, están viciados de ilegitimidad y subsisten únicamente por una especie de condescendencia —discrecional y revocable— de los actuales gobernantes de jure.

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Cuestiones no federales. Interpretación de normas y actos comunes.

Es improcedente el recurso extraordinario contra la sentencia que rechazó la demanda cuya finalidad fue obtener la nulidad de la resolución de una universidad por la que no se hizo lugar al pedido de reincorporación del actor, si no se advierte un caso de arbitrariedad que justifique la intervención de la Corte en materias ajenas a su competencia extraordinaria (Voto de los Dres. Mariano Augusto Cavagna Martínez y Enrique Santiago Petracchi).

EMPLEADOS PUBLICOS: Nombramiento y cesación. Reincorporación.

Interpretar que la ley 23.068 estableció un régimen de reincorporación del personal no docente de las universidades dado de baja por motivos políticos o gremiales, no circunscripto en el tiempo al período del último gobierno de facto, sino también de las cesantías acaecidas en el último período constitucional de 1973 a 1976, no se compadece con la firmeza esencial de los actos administrativos suscriptos por los gobiernos de jure (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La anulación de los actos administrativos firmes y consentidos durante la vigencia de un régimen constitucional sólo es posible a través de la revisión judicial, y la potestad legislativa de limitar los efectos de actos de tal naturaleza se circunscribe a los dictados durante un gobierno de facto ya que, por principio, éstos carecen de legitimidad (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

EMPLEADOS PUBLICOS: Nombramiento y cesación. Reincorporación.

El art. 10 de la ley 23.068 sólo puede ser interpretado en el sentido de que queda limitado a las cesantías hechas efectivas durante el gobierno de facto anterior, puesto que la validez de los actos de gobiernos constitucionales, firmes y consentidos, no puede desconocerse por la vía legislativa (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Igualdad.

La garantía de igualdad importa el derecho de todos a que no se establezcan privilegios o excepciones que excluyan, a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, lo que no impide contemplar en forma distinta, situaciones que son diferentes, con tal que la distinción no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Cuestiones no federales. Sentencias arbitrarias. Inprocedencia del recurso.

Que la cámara se haya remitido a otros fallos en sustento del suyo, no importa incurrir en la tacha de arbitrariedad (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

REGLAMENTACION DE LA LEY.

Ya se trate de que la ley haya conferido al Poder Legislativo —en el caso, a la autoridad universitaria— la facultad de reglar ciertos pormenores o detalles necesarios para su ejecución, o bien del ejercicio de la potestad reglamentaria propia de dicho poder (art. 86, inc. 2º de la Constitución Nacional), tales reglamentos son válidos cuando los lineamientos de la “política legislativa” aparecen suficientemente determinados en la ley y no se altera su espíritu (Voto del Dr. Julio S. Nazareno).

REGLAMENTACION DE LA LEY.

El órgano dotado de la potestad reglamentaria está habilitado para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aún cuando no hayan sido contempladas por el legislador de una manera expresa, se ajustan, sin embargo, al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue (Voto del Dr. Julio S. Nazareno).

EMPLEADOS PUBLICOS: Nombramiento y cesación. Reincorporación.

El art. 10 de la ley 23.098 se limitó a exigir que cada universidad asegure “la exigencia de un régimen de reincorporación que contemple la situación del personal docente y no docente cesanteado, prescindiendo u obligado a renunciar por motivos políticos, gremiales o conexos”, dejando librada a la autoridad universitaria la especificación de dicho régimen, esto es, el

establecimiento de los requisitos, reglas y excepciones para acceder a él (Voto del Dr. Julio S. Nazareno).

EMPLEADOS PUBLICOS: Nombramiento y cesación. Reincorporación:

La Universidad Nacional de La Plata pudo, mediante la resolución ordenanza 162/84, en uso de la facultad que le había sido deferida por la ley 23.068, establecer que el cese del empleado debió haberse operado dentro del período que fijó al efecto, como condición para solicitar la reincorporación, toda vez que ese proceder no resulta irrazonable ni contrario al espíritu de la ley (Voto del Dr. Julio S. Nazareno).

DICTAMEN DE LA PROCURADORA FISCAL DE LA CORTE SUPREMA

Suprema Corte:

-I-

El actor dedujo demanda contra la Universidad Nacional de La Plata, a fin de obtener la nulidad de la Resolución N° 198/85, en virtud de haber sido fundada en el art. 2° primera parte de la ord. N° 162/84 que, por oponerse —a su juicio— a la ley 23.068, vulneraría los arts. 86, inc. 2 y 16 de la Constitución Nacional.

Narró que fue dejado cesante sin sumario previo, por Resolución N° 1506 del 30 de diciembre de 1974, del Ministro de Cultura y Educación de la Nación. Luego de haberse desempeñado normalmente durante más de ocho años en el Colegio Nacional "Rafael Hernández". Afirmó que su prescindibilidad fue motivada por razones estrictamente políticas y gremiales.

El Ministerio de Educación y Justicia, mediante resolución N° 54/84, reconoció —dijo— el derecho de los no docentes a ser reincorporados cuando, como en el caso, se los hubiera cesanteado sin la previa sustanciación del sumario pertinente, sobre la base de esa norma —añadió— requirió su reincorporación, mientras que en forma contemporánea la ley 23.068 estableció que cada Universidad debía asegurar, en un plazo de 90 días desde su promulgación, la reincorporación de los agentes dejados cesantes, prescindidos u obligados a renunciar por motivos políticos, gremiales o conexos, con reconocimiento de cargo y antigüedad hasta el momento en que aquella se hiciese efectiva.

La citada resolución N° 198/85 no hizo lugar a su pedido, por lo que interpuso recurso de reconsideración, que al no ser contestado motivó el desestimiento de las

actuaciones administrativas, dando lugar a la presente acción, conforme a lo dispuesto en el art. 15 y cc. de la ley 19.549.

En lo sustancial, afirmó la inconstitucionalidad de la resolución N° 162/84 de la Universidad, toda vez que delimitó temporariamente la viabilidad de las reincorporaciones, a las decretadas a partir del 24 de marzo de 1976 cuando la ley 23.068 nada dijo a ese respecto. Por el contrario, en la discusión parlamentaria —destacó— el tema fue tratado y dejado fuera del texto de dicha norma. De esta manera se extralimitó el órgano administrativo al ejercer su función reglamentaria y se quebró el orden de prelación que establece la supremacía de la ley, con su consiguiente violación de la Carta Magna (art. 86, inc. 2°).

De otro lado, al efectuar la diferenciación entre los prescindidos antes y después de aquella fecha, se ha violado la garantía de la igualdad a que se refiere el art. 16 de la Constitución Nacional.

Solicitó, por tanto, la nulidad del art. 2° primera parte, de la Ord. 162/84 y, consecuentemente, de la Res. 198/85; su reincorporación al cargo no-docente del que fue dado de baja, el pago de los salarios caídos como indemnización de los perjuicios causados y la imposición de las costas del juicio, a la vencida.

-II-

A fs. 36, la Universidad Nacional de La Plata se presentó y contestó la demanda interpuesta.

Señaló, ante todo, que no puede interpretarse la ord. N° 162/84 sino en el marco de la ley 23.068, por la cual se delegó, a las Universidades, la facultad de crear un régimen de reincorporaciones que contemplara la situación de cada cesanteado. En dicho contexto legal —adujo— surge clara la intención del legislador de dar un margen más amplio a las Universidades para la revisión de cada caso, y fue en razón de ello que, tras la discusión parlamentaria encaminada en tal sentido, se suprimió de su texto el establecimiento de fechas que pudieran restringir dicha facultad.

Empero, nada surge de la citada ley tendiente a permitir la revisión de medidas dictadas en períodos constitucionales. Si el gobierno “de iure” para revisar, ratificar o desechar, explícita o implícitamente los actos del Gobierno “de facto”, debe atender a la seguridad jurídica que pueda verse afectada por la ligereza en el estudio y análisis de las consecuencias derivadas de esa actividad, con mayor razón se puede afirmar que no existe —prácticamente— la posibilidad de revisar, ratificar o desechar actos de otro gobierno “de iure”, por la misma esencia de su

constitución. La revisión de tales actos constituiría un precedente peligroso para la vida democrática, pues se estaría desconociendo la legitimidad de los actos que, por su esencia y origen, son legítimos. A preservar esta legitimidad apunta, precisamente, el alcance temporal del art. 2º, 1º párrafo de la ordenanza 162/84.

Asimismo, sostuvo que la situación de injusticia que denuncia el actor, —cesantía sin sumario previo—, fue decretada mediante la Resolución Ministerial Nº 1506/74, que tiene su origen en una ley del Congreso de la Nación —20.713—. Más aún, el actor no demostró diligencia y preocupación para lograr una reparación de su supuesto derecho vulnerado de la oportunidad de estar plenamente vigentes las instituciones democráticas.

Por último, sobre la base de destacar que la situación en que se encuentra el actor es sustancialmente distinta a la que contempla la ley que aquél invoca en su apoyo, considero que, de acuerdo a reiterada jurisprudencia de la Corte, no se puede en el caso reputar violada la igualdad ante la ley.

-III-

La Sala Civil Primera de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, a fs. 122/127, confirmó la decisión del juez de primera instancia en cuanto rechazó la demanda deducida por Eduardo Oscar Godoy, e impuso las costas por su orden.

En lo esencial, el magistrado de primera instancia expresó que la ordenanza controvertida no aparece en modo alguno vulnerando el régimen establecido en el art. 10 de la ley 23.068, como lo pretende la parte actora, sino que traduce el cumplimiento formal y legítimo de su mandato, ya que dicha ley estableció que, dentro de los noventa días de promulgada “cada universidad *asegurará la existencia de un régimen de reincorporación (y no la reincorporación misma)*” de aquellos agentes prescindidos por razones políticas o gremiales; es decir —dijo el juez— no se creó un derecho absoluto a la reincorporación, sino que se mandó contemplar la situación en cada ámbito universitario. Añadió que la garantía de la igualdad no impide contemplar, en forma distinta, situaciones que se estimen diferentes, mientras no se trate de discriminaciones irrazonables o persecutorias.

El vocal que votó en segundo término adujo que la interpretación que pretende imponer el actor acerca de los alcances del art. 10 de la citada ley 23.068, es ilimitada y llevaría al revisionismo hasta 1930, por lo menos, pero en el caso de autos choca contra la actividad administrativa cumplida durante el gobierno de jure vigente a la fecha de la resolución Nº 1506/74. En este sentido —añadió— pesa,

contra la pretensión del accionante, su pasividad y consentimiento durante la vigencia de las instituciones de la Constitución en ese período. Agregó que la supresión del proyecto original de la ley de la frase "a partir del 24 de marzo de 1976", se aceptó por considerar sobreentendido que, de su texto íntegro, surgía claro que estaba destinada a atender los casos comprendidos en el último gobierno de facto, ya que los supuestos anteriores, hasta el 25 de mayo de 1973, se encontraban alcanzados por el art. 60 de la ley 20.654. Los gobiernos de jure que suceden a los de facto —enfaticó— están facultados para ratificar, modificar, derogar y anular los actos cumplidos por aquel, más no los celebrados por otros gobiernos de jure precedentes.

-IV-

El actor interpuso recurso extraordinario a fs. 130/138. Ratifica, en lo sustancial, su derecho de inclusión en los términos del art. 10 de la ley 23.068, basándose en la imposibilidad de reclamar su injustificada baja —en la oportunidad que se produjo—, debido a su calidad de delegado gremial de la Asociación de Trabajadores de la Universidad Nacional de La Plata y la consiguiente persecución política de que estos eran objeto por parte de la intervención de la Universidad en la época de la cesantía.

Sobre el punto, criticó el fallo en cuanto sostiene que los actos ocurridos durante períodos constitucionales no son pasibles de revisión, ya que hay que distinguir respecto de una democracia meramente formal desde que, si bien el gobierno que lo dejó cesante fue ungido por el pueblo, no respetó los derechos y garantías esenciales que establece la Carta Magna.

Remarcó también, que los legisladores se pronunciaron expresamente acerca de la necesidad de no poner límites temporales al esquema de reincorporaciones, con el fin de no hacer discriminaciones entre los que fueron cesanteados por causas no disciplinarias. Por aplicación, entonces, del art. 31 de la Ley Fundamental, la ord. N° 168/84 no puede contener una limitación temporal que no trae la ley 23.068, sin incurrir en inconstitucionalidad manifiesta.

A su criterio, la cámara incurrió en arbitrariedad por la insuficiencia de sus argumentos legales, reflejando sólo una valoración política para determinar la validez de la decisión administrativa, excediendo los límites de su jurisdicción. Igual tacha de arbitrariedad cabe hacerle al fallo recurrido toda vez que para fundamentarlo, los jueces se remiten a otras sentencias, violentando el principio de que el pronunciamiento debe bastarse a sí mismo.

-V-

Estimo que el recurso extraordinario es procedente por hallarse en juego la inteligencia de una ley federal (art. 14, inc. 3º de la ley 48).

En cuanto al fondo, de lo expuesto surge que, en síntesis, el actor pretende que la ley 23.068, en lo que hace al personal universitario no docente, estableció un régimen de reincorporación del personal dado de baja por motivos políticos o gremiales, no circunscripto en el tiempo al período del último gobierno de facto, sino comprensivo también de los ceses acaecidos en el período constitucional de 1973 a 1976.

Procede, ante todo, decir que es ésta una interpretación que no se compadece con la firmeza esencial de los actos administrativos suscriptos por los gobiernos de iure, defendida por la jurisprudencia constante de la Corte.

En efecto V.E., al analizar esta materia en los precedentes "Budano" (sentencia del 9 de junio de 1987) y "Gamberale de Mansur" (sentencia del 6 de abril del corriente año) dio por sentado —en el caso "Budano" de manera expresa— que la anulación de los actos administrativos firmes y consentidos durante la vigencia de un régimen constitucional sólo es posible a través de la revisión judicial, y que la potestad legislativa de limitar los efectos de actos de tal naturaleza se circunscribe a los dictados durante un gobierno de facto ya que, por principio, estos carecen de legitimidad.

En este aspecto, entonces, estimo correcto lo decidido por el tribunal a quo al fijar los alcances de la ley 23.068 en lo atinente al tema que nos ocupa, desde que concuerda con los términos de aquella doctrina de V.E., que cabe dar aquí por reproducidos en homenaje a la brevedad.

Dicha doctrina, por lo demás, se torna aplicable en el *sub lite* porque de los términos legales fluye, a mi criterio, la presunción de irregularidad de los actos que dieron lugar a los ceses, que no puede hacerse extensiva a los cumplidos y consentidos durante un período constitucional.

Creo necesario dejar esto último aclarado porque, en rigor, la nueva disposición normativa de que se contemple un sistema de reincorporaciones —en el ámbito universitario— del personal no docente prescindido no implica, de por sí, interferir en la validez de los actos por los cuales se hicieron en su tiempo efectivas las declaraciones de prescindibilidad con arreglo a las leyes específicas, ya que nada obsta a que distintas razones de servicio a las que en su oportunidad se invocaron

para generar las bajas justifiquen, en la actualidad, el mencionado sistema de reintegros.

Empero, de los términos precisos utilizados en el texto normativo, o sea, del art. 10 de la ley en cita, se desprende con claridad que las eventuales reincorporaciones presuponen reproches sobre las verdaderas causas que originaron los ceses, que, traducirían el ejercicio de un abuso o desvío de poder, lo cual implica la descalificación de los actos. Esto último parece indudable cuando se advierte que el precepto no sólo se refiere a prescindibilidades, sino también a cesantías, en cuyo caso es diáfano que la reincorporación no puede hacerse efectiva sin la previa anulación del acto que la originó. A todo lo cual debe sumarse el hecho de reconocerse la anterior categoría y el cómputo de la antigüedad.

En tales condiciones, la norma solo puede ser interpretada, en concordancia con la mentada doctrina de la Corte, como limitada a los actos de cese hechos efectivos durante el gobierno de facto anterior, tal como correctamente lo hizo el a quo, puesto que la validez de los actos de gobiernos constitucionales, firmes y consentidos, no puede desconocerse por la vía legislativa.

Dentro de este marco interpretativo, estimo que carece de implicancia lo anotado por el actor respecto de la supresión, en el primigenio texto legal, de la frase que aludía al 24 de marzo de 1976. En tal sentido, aparece razonable la interpretación sustentada por el tribunal, de que el pedido de supresión pudo inspirarse en el hecho de reputarse obvio que los actos comprendidos por la ley eran los dictados durante el anterior gobierno de facto, máxime cuando su art. 9º, referido a la impugnación de los concursos, se refiere al gobierno de facto de modo expreso.

De todas maneras, cabe resaltar que el recurrente se limita a fs. 187 a reiterar su referencia a la actitud de algunos senadores en el seno de la Comisión, más no se hace cargo, con el rigor que debía, de los argumentos del juzgador vertidos al respecto a fs. 123 vta., no obstante que V.E. tiene reiteradamente dicho que las partes están obligadas a refutar todos y cada uno de los argumentos de la sentencia que atacan (Fallos: 299: 258; 302: 984, 1574, etc.).

De otro lado, corresponde advertir que los planteos del apelante, dirigidos a cuestionar el régimen constitucional de 1973, no dejan de ser, en lo que al caso específico respecta, meras especulaciones generales y abstractas, desde que no incluyen referencias concretas a la situación particular del actor, tendientes a demostrar, a todo evento, las circunstancias de la supuesta frustración real de sus intentos de cuestionar, en tiempo oportuno, la validez del acto de prescindibilidad de que se agravia.

Asimismo, procede poner de resalto que el planteo de inconstitucionalidad concebido con arreglo a lo dispuesto en el art. 16 de la Constitución Nacional, no ha sido desarrollado en el escrito de interposición del recurso extraordinario, que es el que determina las cuestiones a decidir por la Corte (Fallos: 297: 133; 298: 354, etc.), motivo por el que me eximo de analizarlo, sin perjuicio de señalar lo acertado que también en este aspecto se presenta, a mi modo de ver, la sentencia en recurso.

Por último, en lo concerniente al agravio de arbitrariedad basado en el hecho de que el sentenciador se remitió a otros fallos en sustento del suyo, debo recordar que V.E. tiene reiteradamente dicho que ello no importa de por sí incurrir en esa tacha (Fallos: 302: 1675, entre otros).

En razón de todo lo expuesto, opino que me corresponde rechazar la apelación deducida y confirmar la sentencia apelada. Buenos Aires, 26 de septiembre de 1989. *María Graciela Reiriz*.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 27 de diciembre de 1990.

Vistos los autos: "Godoy, Oscar Eduardo c/Universidad Nacional de La Plata s/nulidad de acto administrativo (ordinario)".

Considerando:

1º) Que en la presente causa no existe exceso reglamentario respecto del art. 10 de la ley 23.068, la cual, por otra parte, no ha sido tachada de inconstitucional.

2º) Que, por lo demás, con motivo de algunas afirmaciones contenidas en el dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal, es necesario formular las consideraciones que siguen. En el país, sobre todo a partir de la opinión expresada por el Dr. Tomás D. Casares en Fallos: 201: 239, se desarrolló una extensísima línea jurisprudencial que versa sobre la condición jurídica de los actos de los llamados gobiernos de facto. Desde la sentencia de Fallos: 208: 184 en adelante, y durante varias décadas, esta Corte tuvo por cierto que esos actos subsisten en los períodos constitucionales siguientes — mientras no sean derogados o revocados — con autoridad y efectividad equivalentes a las que tienen los de los gobernantes *de jure*; y ello porque son válidos desde su origen (Fallos: 208: 184, 225 y 562; 209: 274 y 390; 222: 63; 224: 922; 243: 265; 247: 165, 416 y 464; 270: 484; 273: 433; 295: 106 y 264) o bien porque su "real efectividad"

los legitima (Fallos: 289: 177; 291: 55; 292: 213; 293: 163). Las consecuencias esenciales de esta caracterización fueron resumidas en diversas oportunidades por el Tribunal. En Fallos: 243: 265, por ejemplo, se dijo que “dentro del alcance de la autoridad asumida, un órgano de facto posee iguales facultades que el correlativo órgano *de jure*” (consid. 6^º); y el mismo concepto aparece admitido en Fallos: 247: 165, donde esta Corte hizo suyo el dictamen del Procurador General, quien había sostenido que la ley dictada por un gobierno de facto “respecto de su validez, debe ser juzgada como si hubiera emanado del propio Congreso” (en pág. 167). La regla se extiende, claro está, a todos los actos de ese origen. Por su parte, las leyes 14.467 y 16.478 consagran igual solución.

3^º) Que el problema en cuestión no tiene contenido ideológico ni debe hacerse depender de valores afectivos, como la adhesión o el repudio al gobierno de facto de que se trate. Al contrario, corresponde analizarlo teniendo en vista, por encima de toda otra consideración, “las primarias exigencias de la seguridad jurídica” (Fallos: 245: 265, consid. 5^º) que se verían gravemente resentidas si de pronto súbitamente, perdieran efectividad tuitiva, en todo o en parte, las leyes, los tratados, los decretos o los demás actos sancionados, celebrados o dictados en etapas de facto. Y ello resultaría particularmente lesivo en países como la Argentina, donde quince de los últimos veinticinco años de la vida comunitaria transcurrieron bajo el mando político de gobiernos de facto. En Fallos: 209: 274, el Tribunal hizo suya una aserción del Procurador General, según la cual negar en la etapa *de jure* la validez o legitimidad de los actos de los gobernantes de facto “implicaría una perturbación de la paz social y una gravísima inestabilidad de los derechos adquiridos” (en pág. 284). El mismo dictamen, en el caso citado, se remitió a la clásica doctrina de Gastón Jéze en la materia, aceptándola. Importa recordar pues, que conforme a las enseñanzas de ese jurista francés, los actos de los gobiernos de facto han de ser admitidos “por necesidad social” y para “evitar los tremendos peligros” de “la anarquía”. “La teoría, dice Jéze, de que depende del gobierno ulterior reconocer o no reconocer la validez de los actos provenientes de los gobernantes de hecho, es una teoría anárquica que debe ser vivamente rechazada” (“Los principios generales del derecho administrativo”, ed. 1928, págs. 527, 532 y 536; y en el mismo sentido, G. Burdeau, “Traité”, ed. 1950, T. III, págs. 560 y sigs.; y R. Capitant, “Etudes en L'honneur de F. Géný”, ed. 1933, T. III, pág. 4). He aquí la concepción jurídica a la que esta Corte se remitió en Fallos: 209: 274. Una remisión que implícitamente se repitió muchas veces después.

4^º) Que ante decisiones más o menos recientes que se apoyan en el principio de la *ilegitimidad* de los actos de los gobernantes de facto —y cuestionan o niegan que ellos puedan generar derechos subjetivos— parece imprescindible destacar que la vida social se vería seriamente trastornada, en la Argentina, si sus habitantes tomaran conciencia de que los tribunales de justicia entienden que en el país hay miles de leyes

y varios centenares de miles de decretos, actos administrativos, contratos públicos y sentencias, así como numerosos tratados —provenientes de períodos de facto— que sólo tienen apariencia de tales, porque, en rigor, están viciados de ilegitimidad y subsisten únicamente por una especie de condescendencia —discrecional y revocable— de los actuales gobernantes *de jure*. Un ordenamiento que presentara estas anchas franjas de ajuridicidad distaría mucho de satisfacer los más elementales requerimientos del Estado de Derecho, según fue definido en “Abal vs. La Prensa” (Fallos: 248: 291). Ninguna doctrina judicial es defendible si, en vez de asegurar el *orden* público, crea el riesgo de un absoluto *desorden*. Tal lo que sucede, fatalmente, con la referida concepción jurídica, de la que se infiere, por ejemplo, que el que aplican todos los jueces federales y nacionales es un “ilegítimo” Código Procesal Civil y Comercial; o que la persona que haya obtenido jubilación por decreto de 1970 no tiene la protección del art. 17 de la Constitución; y que el empleado público nombrado en 1980 no puede invocar la garantía de estabilidad del art. 14 bis. Es decir que en la Argentina existiría la extraña categoría de leyes, tratados y decretos desprovistos de “legitimidad” que, sin embargo, tendrían vida jurídica, aunque precaria y fácilmente extinguiible por decisión del Poder. Ello, irremediablemente, comunicaría a todo el sistema político-social una imprevisibilidad y una incerteza que son colindantes con la anarquía, como diría Jéze.

Los extremos a que la aludida concepción puede conducir son, a veces, poco menos que inconcebibles. Por ejemplo, el Acuerdo que gobierna las relaciones del Estado Argentino con la Santa Sede fue celebrado, en representación de aquél, por quien era Presidente de facto hacia el 10 de octubre de 1966 y más tarde aprobado mediante la ley 17.032 del 23 de noviembre del mismo año; y fue el mismo Presidente el que intervino en el canje de los instrumentos de ratificación. Por consiguiente, el mantenimiento de la doctrina actual de la Corte Suprema obligaría a entender que los vínculos jurídicos que nos ligan a la Santa Sede —y que, entre otras cosas, establecen el régimen para la designación de arzobispos y obispos— fueron y son “ilegítimos” y que la consumación de este vicio tuvo por partícipes y corresponsables a los representantes de S.S. el Papa Paulo VI.

Por ello, se declara inadmisibile el recurso extraordinario interpuesto.

RICARDO LEVENE (II) — MARIANO AUGUSTO CAVAGNA
MARTÍNEZ (*según su voto*) — CARLOS S. FAYT
(*por su voto*) — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI
(*según su voto*) — RODOLFO C. BARRA — JULIO
S. NAZARENO (*según su voto*) — JULIO C.
OYHANARTE — EDUARDO J. MOLINÉ O'CONNOR.

VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTÍNEZ Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que a juicio de esta Corte, no se advierte un caso de arbitrariedad que justifique su intervención en materias que, según el art. 14 de la ley 48, son ajenas a su competencia extraordinaria.

Por ello, y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara improcedente el recurso interpuesto. Con costas (art. 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTÍNEZ
— ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que la Sala 1a. de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de La Plata, confirmó la decisión del juez de primera instancia en cuanto rechazó la demanda deducida por Eduardo Oscar Godoy contra la Universidad Nacional de La Plata, a fin de obtener la nulidad de la resolución N° 198/85, por la cual no se había hecho lugar a su pedido de reincorporación; en virtud de haber sido fundada en el art. 2º, primera parte de la ord. N° 162/84 que, por oponerse —a su juicio— a la ley 23.068, vulneraría los arts. 86, inc. 2º y 16 de la Constitución Nacional.

2º) Que contra esa resolución interpuso recurso extraordinario, el que fuera concedido a fs. 143, en donde adujo, en lo sustancial, su derecho de inclusión en los términos del art. 10 de la ley 23.068, basándose en la imposibilidad de reclamar su injustificada baja —en la oportunidad en que se produjo—, debido a su calidad de delegado gremial y la consiguiente persecución política de que éstos eran objeto en la época de la cesantía. Agregó, que por aplicación del art. 31 de la Constitución Nacional, la ord. N° 162/84 no puede contener una limitación temporal que no trae la ley 23.068, sin incurrir en inconstitucionalidad manifiesta.

3º) Que el actor pretende que la ley 23.068, en lo que hace al personal universitario no docente, estableció un régimen de reincorporación del personal dado de baja por motivos políticos o gremiales, no circunscrito en el tiempo al

período del último gobierno de facto, sino comprensivo también de las cesantías acacidas en el período constitucional de 1973 a 1976.

4º) Que esta interpretación no se compadece con la firmeza esencial de los actos administrativos suscriptos por los gobiernos *de jure*, defendida por la jurisprudencia constante de esta Corte. En tal sentido ha expresado este Tribunal que la anulación de los actos administrativos firmes y consentidos durante la vigencia de un régimen constitucional sólo es posible a través de la revisión judicial, y que la potestad legislativa de limitar los efectos de actos de tal naturaleza se circunscribe a los dictados durante un gobierno de facto ya que, por principio, estos carecen de legitimidad (causa: G. 21. XXII. "Gamberale de Mansur, María Eugenia c/U.N.R. s/nulidad de resolución", sentencia del 6 de abril de 1989).

5º) Que del art. 10 de la ley 23.068 se desprende que las eventuales reincorporaciones presuponen reproches sobre las verdaderas causas que originaron las cesantías, que traducirían el ejercicio de un abuso o desvío de poder, lo cual implica la descalificación de los actos, toda vez que el precepto no sólo se refiere a prescindibilidades, sino también a cesantías, lo que implica que las reincorporaciones no pueden hacerse efectivas sin la previa anulación del acto que la originó.

6º) Que no obstante lo dispuesto por la norma aludida, ella sólo puede ser interpretada, en concordancia con la mentada doctrina de esta Corte, en el sentido de que queda limitada a las cesantías hechas efectivas durante el gobierno de facto anterior, puesto que la validez de los actos de gobierno constitucionales, firmes y consentidos, no puede desconocerse por la vía legislativa.

7º) Que, por otra parte, no cabe ninguna duda que los actos comprendidos por la ley son los dictados durante el gobierno de facto que gobernó el país durante los años 1976 a 1983, dado que el art. 9, referido a la impugnación de los concursos, habla expresamente de gobierno de facto. En tal sentido carece de razonabilidad toda interpretación que pretenda extender la norma legal al período constitucional anterior al 24 de marzo de 1976.

8º) Que en cuanto al planteo de inconstitucionalidad fundado en lo dispuesto en el art. 16 de la Constitución Nacional, cabe señalar que no podrá tener acogimiento favorable toda vez que la garantía de igualdad importa el derecho de todos a que no se establezcan privilegios o excepciones que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, lo que no impide contemplar en forma distinta, situaciones que son diferentes, con tal que la disminución no sea arbitraria, ni responda a un propósito de hostilidad (Fallos: 285: 155; 286: 97; 166, 187; 288: 224; 295: 455; 299: 146, 181; 300: 1049, 1087; 301: 1185; 302: 192, 457 y 563; 574 entre muchos otros).

9º) Que, por último, tampoco se advierte arbitrariedad, por el hecho de que el a quo se haya remitido a otros fallos en sustento del suyo, toda vez que esta Corte tiene establecido que ello no importa de por sí incurrir en esa tacha (Fallos: 302: 1675 entre muchos otros).

Por ello y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se confirma la sentencia apelada.

CARLOS S. FAYT.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JULIO S. NAZARENO

Considerando:

1º) Que la Sala Primera Civil de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, confirmó la decisión del juez de primera instancia en cuanto había rechazado la demanda deducida por Eduardo Oscar Godoy contra la Universidad Nacional de La Plata, tendiente a obtener la declaración de nulidad de la resolución de esta última que había rechazado su pedido de reincorporación como personal no docente, en virtud de haber sido fundada en el art. 2º, primera parte, de la ordenanza N° 162/84, disposición reglamentaria que consideró opuesta al art. 10 de la ley 23.068 y, por consiguiente, violatoria del art. 86, inc. 2º de la Constitución Nacional, a la vez que contraria al principio de igualdad que consagra su art. 16.

2º) Que contra ese pronunciamiento dedujo el interesado recurso extraordinario, el que fue concedido a fs. 143, donde sostiene que el tribunal a quo habría incurrido en arbitrariedad al no considerar adecuadamente sus agravios y reitera su planteo de inconstitucionalidad basado en que la norma reglamentaria dictada por la demandada, al establecer un límite temporal —ceses acacidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 9 de diciembre de 1983— al régimen de reincorporaciones previsto en el art. 10 de la ley 23.068, importaría un exceso en las facultades reglamentarias y un desconocimiento de la voluntad del legislador.

3º) Que el recurso es admisible en la medida en que se ha puesto en tela de juicio la inteligencia que corresponde atribuir a normas federales y la resolución recurrida es contraria a los derechos que el apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

4º) Que en cuanto al fondo del asunto, conforme antigua doctrina de la Corte

expresada con relación a variadas materias, ya se trate de que la ley haya conferido al Poder Ejecutivo —en el caso a la autoridad universitaria— la facultad de reglar ciertos pormenores o detalles necesarios para su ejecución, o bien del ejercicio de la potestad reglamentaria propia de dicho poder (art. 86, inc. 2º, de la Constitución Nacional), se ha reconocido la validez de tales reglamentos cuando los lineamientos de la “política legislativa” aparecen suficientemente determinados en la ley y no se altera su espíritu (Fallos: 148: 430; 246: 346; 270: 42; 280: 25; 298: 609 y otros).

5º) Que, del mismo modo, se ha admitido que el órgano dotado de la potestad reglamentaria está habilitado para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aún cuando no hayan sido contempladas por el legislador de una manera expresa, se ajustan, sin embargo, al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue (doctrina de Fallos 250: 456, considerando 2º y sus citas).

6º) Que, en cuanto aquí interesa, corresponde señalar que el art. 10 de la ley 23.068 —cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada— se limitó a exigir que cada universidad asegure “la existencia de un régimen de reincorporación que contemple la situación del personal docente y no docente cesanteado, prescindido u obligado a renunciar por motivos políticos, gremiales o conexos”, dejando librado a la autoridad universitaria la especificación de dicho régimen, esto es, el establecimiento de los requisitos, reglas y excepciones para acceder a él. La Universidad Nacional de La Plata pudo así, en uso de la facultad que le había sido deferida, establecer que el cese debió haberse operado dentro del período que fijó al efecto como condición para solicitar la reincorporación, toda vez que ese proceder no resulta irrazonable ni contrario al espíritu de la ley. Los hitos temporales adoptados como comienzo y fin de aquel período no desnaturalizan, tampoco, los fines de la norma, ya que el lapso comprendido es considerable y superaría los plazos de caducidad o prescripción que hubieran regido para las acciones provenientes de los diversos hechos que pudieron provocar la segregación del personal alcanzado. Por otra parte, el art. 9 de la ley 23.068 tomó en cuenta el mismo período, al admitir la impugnación de “los concursos sustanciados durante el gobierno de facto”, dato éste que constituye un elemento de juicio importante para apreciar el sentido y alcance de la directiva legal y la compatibilidad con ella de la norma reglamentaria.

7º) Que, en tales condiciones, cabe concluir que la disposición cuestionada traduce un razonable ejercicio de la potestad reglamentaria, tal como ha sido resuelto en las instancias precedentes. Cabe añadir que el agravio atinente al art. 16 de la Constitución Nacional no fue debidamente mantenido en el recurso. La sentencia recurrida, por lo demás, resuelve los puntos oportunamente sometidos a

su decisión con fundamentos que excluyen la tacha de arbitrariedad alegada.

8º) Que, por lo demás, resultan de aplicación al caso las consideraciones vertidas en el voto de los Dres. Levene (h), Barra, Oyhanarte y Moliné O'Connor.

Por ello, de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se confirma la sentencia apelada.

JULIO S. NAZARENO.

OBRA SOCIAL PARA LA ACTIVIDAD DOCENTE (O.S.P.L.A.D.)
v. PROVINCIA DE MENDOZA

SENTENCIA: Ejecución.

Si las actuaciones se encuentran comprendidas en la excepción a la suspensión de las ejecuciones que contempla el art. 54, inc. f) de la ley 23.696, de conformidad con lo dispuesto por su reglamentación (decreto 1005/89) esa excepción alcanza a los honorarios regulados en el proceso, que integren la condenación en costas contra los sujetos enumerados en el art. 50 de la ley (1).

SENTENCIA: Ejecución.

Si la ejecución de los honorarios se encuentra exceptuada de la suspensión por aplicación del art. 54, inc. f) de la ley 23.696, no corresponde distinguir contra quién se dirige la ejecución.

ANTONIO SARRO Y OTROS v. ORGANIZACION COORDINADORA
ARGENTINA (O.C.A.) Y OTROS

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Accidentes de tránsito.

La provincia no es responsable por el accidente causado por vacunos sueltos en una ruta (2).

(1) 27 de diciembre. Causa: "Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente c/Provincia de Corrientes", del 28 de agosto de 1990.

(2) 27 de diciembre.