

pretenderse que sus consecuencias les sean extensivas a las citadas como terceros, respecto de quienes —por consiguiente— la pretensión de la actora queda sin fundamento.

Por ello, se resuelve: 1) confirmar la sentencia apelada en todas sus partes; 2) imponer las costas de la presente instancia a la parte actora (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

JOSÉ SEVERO CABALLERO — AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO —  
CARLOS S. FAYT — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI —  
JORGE ANTONIO BACQUÉ.

---

INES MARIA REPETTO v. PROVINCIA DE BUENOS AIRES

*JURISDICCION Y COMPETENCIA: Competencia federal. Competencia originaria de la Corte Suprema. Causas en que es parte una provincia. Causas que versan sobre cuestiones federales.*

Es de la competencia originaria de la Corte la demanda contra la provincia de Buenos Aires, cuya finalidad es que se declare la inconstitucionalidad del art. 5º, inc. a) del Reglamento General de Escuelas Privadas de esa provincia, vigente por resolución Nº 2877 (ex Ministerio de Educación) del 17 de julio de 1959 (t. o. por resolución Nº 721 del 23 de marzo de 1977) como asimismo del art. 4º, inc. a) del decreto 4 del 4 de enero de 1980, que imponen el requisito de la nacionalidad argentina, nativa o adquirida por vía de opción o naturalización, para ejercer la docencia en carácter de titular o suplente en la actividad privada, sistemática o asistemática.

*CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Extranjeros.*

El art. 20 de la Constitución en cuanto establece que “los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión...”, que se aparta en mucho del modelo norteamericano, se propone establecer la igualdad civil entre ciudadanos y extranjeros y confirmar expresamente algunos derechos que por razones de conveniencia, de religión o de costumbres, algunas nacionales no conceden al extranjero y ratificar al mismo tiempo las estipulaciones del tratado con Inglaterra de 1825.

*CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Extranjeros.*

En cuanto al ejercicio de los derechos civiles y, especialmente al desempeño de sus profesiones, dentro de la República los extranjeros están totalmente equipa-

rados a los argentinos por expresa prescripción constitucional, de donde toda norma que establezca discriminaciones entre aquéllos y éstos en tales aspectos, estaría en pugna con el art. 20 de la Constitución.

*CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Extranjeros.*

Si bien es cierto que la Constitución no consagra derechos absolutos, y que los consagrados en ella deben ser ejercidos conforme a las leyes que los reglamentan, esa reglamentación, en lo que hace a los derechos civiles, no puede ser dictada discriminando entre argentinos y extranjeros, pues entonces no constituiría un ejercicio legítimo de la facultad reglamentaria porque entraría en pugna con otra norma de igual rango que la reglamentada.

*INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION.*

No puede constituir criterio interpretativo válido el de anular unas normas constitucionales por aplicación de otras, sino que debe analizarse el conjunto como un todo armónico, dentro del cual cada disposición ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás.

*CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Extranjeros.*

Si se prohibiese a los extranjeros el ejercicio del derecho de enseñar —no sólo en el ámbito de la educación estatal sino también en el de la privada— ese derecho, o el ejercicio de la profesión de maestro, les estará totalmente vedado, lo que implicaría privar de todo efecto al art. 20 de la Constitución en cuanto les asegura los mismos derechos civiles que a los argentinos y, en el caso, el ejercicio de la profesión de maestra con título reconocido por la autoridad competente.

*CONSTITUCION NACIONAL: Principios generales.*

El Estado Nacional Argentino, de cuyo gobierno es órgano esencial la Corte, no puede tener interés más vital que el respeto cabal de las prescripciones de su Constitución, cuya conveniencia o inconveniencia está vedado a los jueces valorar.

*CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Extranjeros.*

Son inválidos por contraponerse al art. 20 de la Constitución Nacional, el art. 5º inc. a del Reglamento General de Escuelas Privadas de la Provincia de Buenos Aires, vigente por resolución 2877 del ex Ministerio de Educación del 17 de julio de 1959 (texto ordenado con las resoluciones 3599 y 53/63) y su modificación por resolución 721 del 23 de marzo de 1977, y el art. 4º, inc. a) del decreto 4 de la misma provincia del 4 de enero de 1980, que impone el requisito de la nacionalidad argentina nativa o adquirida por vía de la opción o naturalización, para ejercer la docencia con carácter de titular o suplente en la actividad privada, sistemática o asistemática.

*INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION.*

La realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu remanente de las instituciones de cada país o descubre nuevos aspectos no contemplados con anterioridad, a cuya realidad no puede oponérsele, en un plano de abstracción, el concepto medio de épocas en que la sociedad actuaba de manera distinta o se enfrentaba a problemas diferentes (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

*CONSTITUCION NACIONAL: Principios generales.*

La Constitución Nacional ha sido considerada como un instrumento político provisto de flexibilidad para adaptarse a los tiempos y circunstancias futuras. Ello no implica destruir las bases del orden interno preestablecido, sino por el contrario defender a la Constitución en el plano superior que abarca su superioridad y la propia perdurabilidad del Estado Argentino para cuyo pacífico gobierno ha sido instituida (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

*INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION.*

La interpretación auténtica de la Constitución no puede olvidar los antecedentes que hicieron de ella una creación viva impregnada de realidad argentina, a fin de que dentro de su elasticidad y generalidad siga siendo el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación, impidiéndole envejecer con el cambio de ideas, el crecimiento o la redistribución de los intereses (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

*INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION.*

Cuando consideramos las palabras de la Constitución debemos darnos cuenta que ellas dieron vida a un ser cuyo destino no pudo ser previsto completamente ni aun por sus creadores mejor dotados (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

*CONSTITUCION NACIONAL: Principios generales.*

Es necesario distinguir dentro de las disposiciones de la Constitución Nacional las que se refieren a los habitantes, mentados en disposiciones como los arts. 14 y 18, de los ciudadanos, a quienes incumbe la obligación de su art. 21, y constituyen el pueblo del Estado al que se refiere el art. 22, al que le está reservado la elección de sus representantes para el gobierno de la Nación (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

*CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Derecho de enseñar y aprender.*

La libertad de enseñar y aprender es amplísima por mandato expreso del art. 14 de la Constitución Nacional, interpretado a la luz del espíritu de libertad que

anima a la Constitución toda, pero en tanto se trate de sistemas oficiales de enseñanza, la exigencia de la ciudadanía argentina debe juzgarse a la luz de su razonabilidad. Esto no impide, al margen de aquellos, la más amplia difusión de las ideas y doctrinas (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

*CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Derecho de enseñar y aprender.*

El control administrativo sobre la enseñanza sistemática se halla plenamente asentado, de modo que su eficacia no requiere indispensablemente de la nacionalidad de los docentes como requisito de idoneidad, pues cualquiera sea ella, aquel control, detallado y minucioso, podrá ejercerse por igual, incluirá exigencias sobre la formación y cualidades de maestros y profesores, lo mismo que sobre el modo en que se desarrollan sus tareas (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

*CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Derecho de enseñar y aprender.*

No resisten en la actualidad, el control de razonabilidad constitucional, el art. 5º, inc. a) del Reglamento General de Escuelas Privadas de la Provincia de Buenos Aires, vigente por resolución 2877 del Ministerio de Educación del 17 de julio de 1959 (texto ordenado con las resoluciones 3599 y 53/63) y su modificación por resolución 721 del 23 de marzo de 1977, y el art. 4º, inc. a), del decreto 4 de la misma provincia del 4 de enero de 1980, que imponen el requisito de la nacionalidad argentina, nativa o adquirida por vía de opción o naturalización, para ejercer la docencia en carácter de titular o suplente en la actividad privada, sistemática o asistemática (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

*CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Extranjeros.*

Ante los categóricos términos del art. 20 de la Constitución Nacional, toda distinción efectuada entre nacionales y extranjeros, en lo que respecta al goce de los derechos reconocidos en la Ley Fundamental, se halla afectada por una presunción de inconstitucionalidad; por tal razón, aquel que sostenga la legitimidad de tal distinción debe acreditar la existencia de un "interés estatal urgente" para justificar aquella, y no es suficiente a tal efecto, que la medida adoptada sea "razonable" (Voto de los Dres. Enrique Santiago Petracchi y Jorge Antonio Bacqué).

*CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Extranjeros.*

Corresponde declarar inválidos, por contraponerse al art. 20 de la Constitución Nacional, el art. 5º, inc. a) del Reglamento General de Escuelas Privadas de la Provincia de Buenos Aires, vigente por resolución 2877 del ex Ministerio de Educación del 17 de julio de 1959 (texto ordenado por las resoluciones 3599 y 53/63) y su modificación por resolución 721 del 23 de marzo de 1977, y el art. 4º, inc. a) del decreto 4 de la misma provincia del 4 de enero de 1980, que imponen el requisito de la nacionalidad argentina, nativa o adquirida por vía de opción o

naturalización, para ejercer la docencia en carácter de titular o suplente en la actividad privada, sistemática o asistemática, en tanto no se ha demostrado por la provincia demandada la existencia de un "interés estatal urgente" (Voto de los Dres. Enrique Santiago Petracchi y Jorge Antonio Bacqué).

#### DICTAMEN DEL PROCURADOR FISCAL

Suprema Corte:

La actora, quien acredita su posibilidad cierta de acceder a un cargo docente en la enseñanza preescolar en un instituto particular, plantea la inconstitucionalidad del art. 5º inc. a) del Reglamento General de Escuelas Privadas vigente por Resolución Nº 2877, que establece el requisito de ser argentino nativo o naturalizado con dos años de ejercicio de la ciudadanía para ejercer la docencia en carácter de titular o suplente de un establecimiento de enseñanza privada, así como el precepto concordante establecido en el art. 4º, inc. a) del decreto Nº 4/80.

Estima que dicha norma están en pugna con los arts. 14, 16, 20, 25 y 28 de la Constitución Nacional.

Al responder la demanda la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires, tras aludir al carácter hipotético de la cuestión planteada, expresa, en lo substancial, que la trascendencia de la educación, sobre todo a nivel elemental o de jardín de infantes —primaria, justifica la intervención del Estado (art. 67, inc. 16), el cual con toda razón, al interpretar el requisito de idoneidad, cabe que exija la condición de ser argentino a efectos de salvaguardar el desarrollo de un sentimiento nacional. Añade, en consecuencia, que no están aquí violados los arts. 14 y 28 de la Constitución Nacional desde que media una razonable reglamentación de un derecho no absoluto, ni el 16 porque trata de interpretar, también de modo razonable, el requisito de idoneidad, ni el 25 porque la actora no ingresó al país a la edad de 4 años a enseñar "artes o ciencias", sino a aprender y ahora pretende intervenir en la formación elemental de la ciudadanía de la Provincia.

A mi modo de ver, es conveniente partir en el sub jure de un dato tan cierto como relevante: nuestra Constitución Nacional consagra de manera expresa, en principio, el derecho en el cual la accionante apoya su reclamo, al prescribir en su art. 20 que los extranjeros gozan en el

territorio de la Nación “de todos los derechos civiles del ciudadano”, estando facultados a ejercer su profesión sin que se les pueda obligar a admitir la ciudadanía.

La norma que la actora tacha de inconstitucional le impide a ésta, o por lo menos se lo limita en grado sumo, el ejercicio de su derecho fundamental de enseñar, por su exclusiva condición de extranjera, o bien le impone lo que el precepto prohíbe, esto es, admitir la ciudadanía.

Desde antiguo se ha dicho que los derechos, principios y garantías reconocidos por la Constitución (arts. 14 y 28) no son absolutos y están sujetos —en tanto no se los altere sustancialmente— a las leyes que reglamentan su ejercicio.

En ese aserto, justamente pretende la accionada basar la defensa constitucional de la norma que se ataca y tal es, en definitiva, el meollo de la cuestión: decidir si estamos ante una razonable reglamentación de un derecho de modo expreso constitucionalmente reconocido, o bien frente a su alteración sustancial, ante su violación o supresión lisa y llana.

Estimo que acontece lo segundo.

En efecto, comencemos por resaltar que el derecho de enseñar del extranjero que nuestra Constitución consagra está lejano aquí de merecer una reglamentación legal para su ejercicio, desde que lo que viene a aparecer es de hecho su desconocimiento casi pleno, pues en las condiciones normativa en análisis, únicamente le quedaría al docente extranjero la más que limitada posibilidad de ejercer su legítimo derecho a través del dictado de clases particulares, situación que, obviamente, dista de ser la del ciudadano nativo o nacionalizado, al que, no obstante, nuestra Constitución lo equipara.

Y esta desproporción no ha ocurrido en virtud de eventuales supuestos que la reglamentación hubiese sumado a la condición de extranjero y que en su caso fueran razonables sino que única y exclusivamente dimanó del mero dato de la extranjería, el cual ya obró en la inteligencia del constituyente para, precisamente, tenerlo en consideración a fin de redactar los liberales e igualitarios preceptos que contiene el mentado art. 20. Es decir, que no ha hecho valer por su cuenta el reglamentarista situaciones que, añadidas a dicha condición

—como, por ejemplo, a fin de ilustrar un caso, sin pretender que su contenido sea de por sí válido, el tratarse de la enseñanza en zonas de frontera con gran influencia del país limítrofe por parte de maestros de la nacionalidad de ese país— pudieran conformar una reglamentación razonable, sino que, en rigor, ha modificado esencialmente el criterio del constituyente y lo ha venido a suplantar por el suyo, generando de hecho, por carriles inadmisibles, una reforma constitucional a través de la cual se le niega en autos a una maestra jardinera recibida en el país su derecho constitucional a enseñar sin renunciar a su condición de extranjera, por el prurito de una aparente defensa extrema de la nacionalidad que no se ve como aquélla, en principio, pudiere poner en peligro desde que estaría obligada, como las demás docentes, a enseñar en el marco de los programas educativos oficiales y sujeta a las periódicas inspecciones de rigor. Paradojalmente, creo que aceptar el mecanismo desnaturalizador de la ley sería, en cambio, aunque no querido, el cuestionable efecto atentatorio contra nuestra nacionalidad, ya que ésta ha sido conformada desde nuestras bases por ese generoso y humanista trato que la Constitución Nacional dispensa al extranjero.

La nitidez de tales defectos estimo que me exime de toda otra consideración acerca del particular, ni hace indispensable profundizar en detalle, en la doctrina comparada, el contorno de aquel espíritu humanista que inspiró en este tema a nuestros padres constitucionales a la luz de los principios de igual índole que caracterizaron el pensamiento de Alberdi al fundar su política fundamental inmigratoria, motivo por el que, sin más, opino que corresponde hacer lugar al reclamo de la actora. Buenos Aires, 21 de octubre de 1987. *José Osvaldo Casás*.

#### FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 8 de noviembre de 1988.

Vistos los autos: “Repetto, Inés María c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad de normas legales”, de los que

Resulta:

I) A fs. 41/48 se presenta la Srta. Inés María Repetto e inicia demanda contra la Provincia de Buenos Aires a fin de que se declare la

inconstitucionalidad del art. 5º inc. a, del Reglamento General de Escuelas Privadas vigente por resolución N° 2877 (ex Ministerio de Educación) del 17 de julio de 1959 (t. o. por resoluciones 3599 y 53/63) y su modificación realizada por resolución N° 721 del 23 de marzo de 1977 como asimismo del art. 4, inc. a, del decreto 4 del 4 de enero de 1980.

Dice que es egresada del Centro Cultural Italiano con el título de profesora de Educación Preescolar, que tiene validez nacional y provincial, y que en el año 1984 se desempeñaba como maestra jardinera en el jardín de Infantes San Pedro, establecimiento incorporado a la enseñanza no oficial de la provincia demandada cuando, a raíz de una inspección llevada a cabo por la autoridad escolar provincial, se le hizo saber que no podía continuar desempeñando ese cargo por cuanto no tenía la nacionalidad argentina. En efecto, al ser ciudadana norteamericana y dado que el establecimiento escolar debía atenerse a lo normado en el art. 27, cap. IV, de la ley de educación N° 5650, debía resignar sus aspiraciones a ser seleccionada como maestra suplente.

A raíz de esa situación inició una serie de gestiones ante las autoridades escolares que no lograron éxito por cuando se le indicó que la solución para superar el impedimento era adquirir la ciudadanía. Tal respuesta, que a su juicio importaba la obligatoriedad de naturalizarse, no la hubieran dado —dice— quienes redactaron el art. 20 de la Constitución Nacional. En ese sentido, recuerda casos demostrativos de que en el siglo pasado hubo extranjeros que actuaron en nuestro país en evidente beneficio del sistema educativo argentino, como la Sr. Sara Chamberlain de Eccleston, sin que se les impidiera esa actuación por su diferente nacionalidad.

Tras detallar aspectos de las tramitaciones que debía llevar a cabo —con resultado negativo— en las reparticiones oficiales, concluye que las normas impugnadas comportan una violación a claros preceptos constitucionales y que por vía de una reglamentación irrazonable se lesionan los derechos de los extranjeros que consagra la ley fundamental y que explicitan los arts. 14, 16, 20, 25 y 28 de su texto.

II) A fs. 64/69 contesta la Provincia de Buenos Aires. Efectúa una negativa general de los principales hechos expuestos en la demanda y atribuye al reclamo la carencia de una cuestión concreta por lo que se persigue una declaración abstracta de inconstitucionalidad.



Defiende la constitucionalidad de las normas impugnadas, que no hacen sino reglamentar el requisito de idoneidad que, vinculado a la nacionalidad, importa asegurar la defensa de los intereses de la Nación presente en las previsiones de los arts. 5 y 67, inc. 16, de la Constitución. Por lo demás, tal exigencia ha sido reconocida como válida en el caso que se registra en Fallos 290: 83.

Resta trascendencia actual a los antecedentes históricos que invoca la actora y rechaza la interpretación que efectúa de las normas constitucionales para concluir sosteniendo la razonabilidad de la reglamentación cuestionada, coincidente en lo sustancial con otras que rigen la actividad docente en el ámbito nacional, y que debe valorarse en relación a los fines que persiguen los planes de enseñanza.

Considerando:

1º) Que la demanda iniciada por la actora encuadra en las características de otras acciones declarativas, cuya procedencia para surtir su competencia originaria ha reconocido esta Corte a partir del caso publicado en Fallos: 307: 1379. Por ello, corresponde desestimar la defensa basada en que se procura una declaración abstracta de inconstitucionalidad.

2º) Que la actora, nacida en los Estados Unidos de Norteamérica el 4 de octubre de 1962 e ingresada en nuestro país a la edad de 3 años, cuestiona, invocando su nacionalidad, la indebida restricción a los derechos que en su condición de extranjera le acuerda la Constitución, que suponen las normas dictadas por la Provincia de Buenos Aires.

3º) Que la resolución 2877/59, así como la 721 del 23 de marzo de 1977 y el decreto 4/80 imponen, aunque con alguna variante intrascendente para el caso el requisito de la nacionalidad argentina, nativa o adquirida por vía de opción o naturalización, para ejercer la docencia en carácter de titular o suplente en la actividad privada, sistemática o asistemática (ver arts. 5, 1 y 4, respectivamente). Tal exigencia coincide con la prevista para el ámbito de la enseñanza oficial en la legislación nacional (ley 14.473, art. 13) y la de la propia provincia demandada (ley 10.579, art. 57), aunque extendiendo la prohibición impuesta a los extranjeros a la enseñanza no desempeñada en el ámbito de la educación estatal.

4º) Que el art. 20 de la Constitución establece que “los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión...”.

Al decir de Joaquín V. González, “esta declaración, que se aparta en mucho del modelo norteamericano, se propone establecer la igualdad civil entre ciudadanos y extranjeros y confirmar expresamente algunos derechos que por razones de conveniencia, de religión o de costumbres, algunas naciones no conceden al extranjero y ratificar al mismo tiempo las estipulaciones del tratado con Inglaterra de 1825” (“Manual de la constitución argentina”, nº 219). Y añade el mismo autor que “con respecto al derecho profesional, lo llamaremos así, la Constitución Argentina es, como en todas las otras materias, una de las más liberales que se conoce, pues, todos los derechos que consagra en tal sentido son iguales para el nacional y el extranjero” (Obras completas”, t. VII, p. 467).

No hay, pues, ninguna duda de que, en cuanto al ejercicio de los derechos civiles y, especialmente, al desempeño de sus profesiones, dentro de la República los extranjeros están totalmente equiparados a los argentinos por expresa prescripción constitucional, de donde toda norma que establezca discriminaciones entre aquéllos y éstos en tales aspectos, estaría en pugna con la antes transcripta prescripción constitucional. Por otra parte, para interpretar ésta, mal puede acudirse al precedente norteamericano o a la jurisprudencia elaborada en los Estados Unidos a su respecto, ya que la Enmienda XIV de la constitución estadounidense se limita a establecer la protección jurídica a los extranjeros (*equal protection*) pero en modo alguno les asegura los mismos derechos civiles, ya que sólo establece que “los Estados no podrán... negar a nadie, dentro de su territorio, la protección equitativa de las leyes”.

5º) Que, si bien es cierto que la Constitución no consagra derechos absolutos, y que los consagrados en ella deben ser ejercidos conforme a las leyes que los reglamentan (Fallos: 305: 831 y sus citas), esa reglamentación, en lo que hace a los derechos civiles, no puede ser dictada discriminando entre argentinos y extranjeros, pues entonces no constituiría un ejercicio legítimo de la facultad reglamentaria porque entraría en pugna con otra norma de igual rango que la reglamentada, y no puede constituir criterio interpretativo válido el de anular unas normas constitucionales por aplicación de otras, sino que

debe analizarse el conjunto como un todo armónico, dentro del cual cada disposición ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás (Fallos: 167: 121; 190: 571; 194: 371; 240: 311; 296: 432). En efecto, si se prohibiese a los extranjeros el ejercicio del derecho de enseñar —no sólo en el ámbito de la educación estatal sino también en el de la privada— ese derecho, o el ejercicio de la profesión de maestro, les estaría totalmente vedado, lo que implicaría privar de todo efecto al art. 20 de la Constitución en cuanto les asegura los mismos derechos civiles que a los argentinos, y, en el caso, el ejercicio de la profesión de maestra con título reconocido por la autoridad competente.

6º) Que el interés vital del Estado en la educación, reconocido en Fallos 306: 400, considerando 13 del voto de los jueces Belluscio y Petracchi, tampoco puede ser invocado genéricamente para aceptar la validez constitucional de las normas reglamentarias impugnadas, ya que el Estado Nacional Argentino, de cuyo gobierno es órgano esencial esta Corte, no puede tener interés más vital que el respeto cabal de las prescripciones de su Constitución, cuya conveniencia o inconveniencia está vedado a los jueces valorar.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se declaran inválidos por contraponerse al art. 20 de la Constitución Nacional, el art. 5, inc. a, del Reglamento General de Escuelas Privadas de la Provincia de Buenos Aires, vigente por resolución 2877 del ex Ministerio de Educación del 17 de julio de 1959 (texto ordenado con las resoluciones 3599 y 53/63), y su modificación por resolución 721 del 23 de marzo de 1977, y el art. 4, inc. a, del decreto 4 de la misma provincia del 4 de enero de 1980. Con costas.

JOSÉ SEVERO CABALLERO (*según este voto*). — AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO (*según este voto*). — CARLOS S. FAYT (*según su voto*). — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (*según su voto*). — JORGE ANTONIO BACQUÉ (*según su voto*).

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Resulta:

I) A fs. 41/48 se presenta la Srta. Inés María Repetto e inicia demanda contra la Provincia de Buenos Aires a fin de que se declare la

inconstitucionalidad del art. 5º inc. a, del Reglamento General de Escuelas Privadas vigente por resolución N° 2877 (ex Ministerio de Educación) del 17 de julio de 1959 (t. o. por resoluciones 3599 y 53/63) y su modificación realizada por resolución N° 721 del 23 de marzo de 1977 como asimismo del art. 4, inc. a, del decreto 4 del 4 de enero de 1980.

Dice que es egresada del Centro Cultural Italiano con el título de profesora de Educación Preescolar, que tiene validez nacional y provincial, y que en el año 1984 se desempeñaba como maestra jardinera en el jardín de Infantes San Pedro, establecimiento incorporado a la enseñanza no oficial de la provincia demandada cuando, a raíz de una inspección llevada a cabo por la autoridad escolar provincial, se le hizo saber que no podía continuar desempeñando ese cargo por cuanto no tenía la nacionalidad argentina. En efecto, al ser ciudadana norteamericana y dado que el establecimiento escolar debía atenerse a lo normado en el art. 27, cap. IV, de la ley de educación N° 5650, debía resignar sus aspiraciones a ser seleccionada como maestra suplente.

A raíz de esta situación inició una serie de gestiones ante las autoridades escolares que no lograron éxito por cuanto se le indicó que la solución para superar el impedimento era adquirir la ciudadanía. Tal respuesta, que a su juicio importaba la obligatoriedad de naturalizarse, no la hubieran dado —dice— quienes redactaron el art. 20 de la Constitución Nacional. En ese sentido, recuerda casos demostrativos de que en el siglo pasado hubo extranjeros que actuaron en nuestro país en evidente beneficio del sistema educativo argentino, como la Sra. Sara Chamberlain de Eccleston, sin que se les impidiera esa actuación por su diferente nacionalidad.

Tras detallar aspectos de las tramitaciones que debía llevar a cabo —con resultado negativo— en las reparticiones oficiales, concluye que las normas impugnadas comportan una violación a claros preceptos constitucionales y que por vía de una reglamentación irrazonable se lesionan los derechos de los extranjeros que consagra la ley fundamental y que explicitan los arts. 14, 16, 20, 25 y 28 de su texto.

II) A fs. 64/69 contesta la Provincia de Buenos Aires. Efectúa una negativa general de los principales hechos expuestos en la demanda y atribuye al reclamo la carencia de una cuestión concreta por lo que se persigue una declaración abstracta de inconstitucionalidad.

Defiende la constitucionalidad de las normas impugnadas, que no hacen sino reglamentar el requisito de idoneidad que, vinculado a la nacionalidad, importa asegurar la defensa de los intereses de la Nación presente en las previsiones de los arts. 5 y 67, inc. 16, de la Constitución. Por lo demás, tal exigencia ha sido reconocida como válida en el caso que se registra en Fallos 290: 83.

Resta trascendencia actual a los antecedentes históricos que invoca la actora y rechaza la interpretación que efectúa de las normas constitucionales para concluir sosteniendo la razonabilidad de la reglamentación cuestionada, coincidente en lo sustancial con otras que rigen la actividad docente en el ámbito nacional, y que debe valorarse en relación a los fines que persiguen los planes de enseñanza.

Considerando:

1º) Que la demanda iniciada por la parte actora encuadra en las características de otras acciones declarativas cuya procedencia para surtir su competencia originaria ha reconocido esta Corte a partir del caso publicado en Fallos 307: 1379. Por ello, cabe desestimar la defensa basada en que se procura una declaración abstracta de inconstitucionalidad.

2º) Que la actora, nacida en los Estados Unidos de Norteamérica el 4 de octubre de 1962, de padres argentinos e ingresada a nuestro país a la edad de 3 años, cuestiona invocando aquella nacionalidad, la indebida restricción a los derechos que en su condición de extranjera le acuerda la Constitución, que suponen las normas dictadas por la Provincia de Buenos Aires.

3º) Que la resolución Nº 2877/59, como la Nº 721 del 23 de marzo de 1977 y el decreto 4/80 imponen, aunque con alguna variante insustancial para el caso, el requisito de la nacionalidad argentina, nativa o adquirida por vía de opción o naturalización, para ejercer la docencia en carácter de titular o suplente en la actividad privada, sistemática o asistemática (ver arts. 5º, 1º y 4º respectivamente). Tal exigencia coincide con la prevista para el ámbito de la enseñanza oficial en la legislación nacional (ley 14.473, art. 13) y la de la propia provincia demandada (ley 10.579, art. 57, B. O. de la Provincia de Buenos Aires del 30 y 31 de diciembre pasado).

4º) Que de los temas estrechamente vinculados a la Constitución Nacional, como es el derecho de enseñar, sólo cabe una inteligencia como la que esta Corte ha sustentado en las pautas de hermenéutica constitucional sentadas por ella. Respecto a esta hermenéutica la Corte ha dicho que la realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu remanente de las instituciones de cada país o descubre nuevos aspectos no contemplados con anterioridad, a cuya realidad no puede oponérsele, en un plano de abstracción, el concepto medio de épocas en que la sociedad actuaba de manera distinta o se enfrentaba a problemas diferentes. La Constitución Nacional ha sido considerada como un instrumento político provisto de flexibilidad para adaptarse a los tiempos y circunstancias futuras. Ello no implica destruir las bases del orden interno preestablecido, sino por el contrario defender a la Constitución en el plano superior que abarca su superioridad y la propia perdurabilidad del Estado Argentino para cuyo pacífico gobierno ha sido instituida (Fallos: 211: 162, págs. 205-206).

Por ello, la interpretación auténtica de la Constitución no puede olvidar los antecedentes que hicieron de ella una creación viva impregnada de realidad argentina, a fin de que dentro de su elasticidad y generalidad siga siendo el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación, impidiéndole envejecer con el cambio de ideas, el crecimiento o la redistribución de los intereses (Fallos: 178: 9).

5º) Que análogamente, la jurisprudencia en la materia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, utilizable en todos aquellos puntos en que no nos hayamos apartado, adoptando disposiciones peculiares (Fallos: 19: 231; 68: 227), ha sostenido que cuando consideramos las palabras de la Constitución debemos darnos cuenta que ellas dieron vida a un ser cuyo destino no pudo ser previsto completamente ni aún por sus creadores mejor dotados (252 US 416-433).

6º) Que es necesario distinguir dentro de las disposiciones de la Constitución Nacional las que se refieren a los habitantes, mentados en disposiciones como los arts. 14 y 18, de los ciudadanos, a quienes incumbe la obligación de su art. 21, y constituyen el pueblo del Estado al que se refiere el art. 22, al que le está reservado la elección de sus representantes para el gobierno de la Nación. Esto sentado cabe indagar si resulta irrazonable que la idoneidad exigible para determinadas funciones incluya la pertenencia a aquel pueblo del Estado. Esto es especialmente así en aquellas actividades sometidas al poder de

policía del Estado, como es la instrucción general y universitaria, cuyos planes puede dictar el Congreso Nacional (art. 67, inc. 16) y la educación primaria que deben asegurar las provincias, sin que esto signifique erigir vallas entre los campos de acción de los gobiernos nacional y locales por imperativo de normas, como los arts. 67, inc. 16 citado, primera parte, 104 y el espíritu del art. 107.

7º) Que la libertad de enseñar y aprender es amplísima por mandato expreso del art. 14 de la Constitución Nacional, interpretado a la luz del espíritu de libertad que anima a la Constitución toda, pero en tanto se trate de sistemas oficiales de enseñanza, la exigencia de la ciudadanía argentina debe juzgarse a la luz de su razonabilidad. Esto no impide al margen de aquéllos la más amplia difusión de las ideas y doctrinas.

8º) Que no resuelve la cuestión el art. 20 de la Constitución Nacional en tanto dispone que los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano. Ello porque lo que aquí está en juego no es el derecho civil —libérrimo— de enseñar y aprender de aquellos, sino la cuestión de si el requisito de ser ciudadano erigido en el *sub lite*, ha surgido o no de un razonable ejercicio de la potestad del Estado, nacional o provincial, de reglamentar los derechos constitucionales, que la propia Constitución Nacional prevé. Esto porque como esta Corte lo ha dicho en numerosas oportunidades, aquella no concede derechos absolutos, lo que podría conducir a extremos que destruirían la organización del Estado que ella se propuso precisamente organizar.

9º) Que tampoco, de por sí, las normas locales cuestionadas afectan promesas aseguradas al extranjero por la Constitución Nacional, pues sólo la indispensable organización de la Nación permitirá que se les ofrezcan con eficacia los beneficios de nuestra libertad (Preámbulo), y el ejercicio de su industria y profesión (art. 20) no puede llegar hasta el acceso incondicionado a actividades sujetas a la reglamentación estatal.

10) Que no escapa a esta Corte que tal reglamentación debe ser razonable. La advertencia que surge del considerando 4º aventa, por otra parte, la pretensión de sentar en la materia criterios perennes.

La adecuación de los principios a la realidad humana debe respetar la índole mutable de ésta, bajo riesgo en caso contrario de no ser en realidad tal adecuación sino acartonada imposición que contradice el espíritu de los tiempos.

Si en el siglo pasado ilustres ejemplos hablan de una inteligencia distinta de los temas aquí tratados sería desconocer la evolución operada en nuestra situación cultural, reiterar aquélla hoy a la letra, sin mayores revisiones.

11) Que esta Corte no ha tenido oportunidad de explicar el papel de la educación sino en temas puntuales, pero es claro que a través de ella se procura la plenitud del hombre al tiempo que se asegura dentro de límites sensatos su integración a la sociedad en que vive. Como resultado de ella se procura simultáneamente la realización individual y la continuidad social. Esta continuidad no es, como ha quedado sentado, una imposición sin flexibilidad, sino integración en un cuerpo que posibilitará cambios en su destino, modo de respetar el principio de libertad querido por los constituyentes (conf. por ejemplo, el art. 19 de la Constitución Nacional) y la efectiva posibilidad del progreso, el adelanto y el bienestar de la Nación y de las provincias que lo componen (art. 67, inc. 16).

12) Que todo esto lleva a concluir en el caso *sub examine* y a la luz de las condiciones de nuestra realidad actual, que las normas provinciales citadas en los resultandos no se adecuan a la Constitución Nacional, interpretada de modo congruente con el respeto de los principios que ella consagra, considerado del modo expuesto.

13) Que la educación, caracterizada en el considerando 11) se ha contado señaladamente en la República Argentina entre los fines del Estado. En lo que al caso interesa, en épocas de inmigración masiva fueron objetivos declarados que la educación se constituyera en un crisol de razas, de modo que pudieran integrarse efectivamente a la Nación aportes étnicos dispares. En esto la educación sistemática tenía una función importantísima, que llevaba a ver en ella un santuario de la nacionalidad. Es con este espíritu que se dictaron normas como las aquí cuestionadas. La formación del ciudadano, la socialización de la población toda eran finalidades que animaban esta tendencia.

14) Que el cuadro histórico ha sufrido grandes modificaciones entre las últimas décadas del siglo pasado y las primeras de éste, y la actualidad. El país ha dejado de ser un país de inmigración masiva. La función de socialización se cumple hoy en importantísima medida por medio de la educación no sistemática, sino parasistemática, ejercida en buena parte —al margen de que ello sea deseable o no— por los medios



masivos de comunicación: la televisión, la radio, la prensa. Por otra parte, el control administrativo sobre la enseñanza sistemática se halla plenamente asentado, de modo que su eficacia no requiere indispensablemente de la nacionalidad de los docentes como requisito de idoneidad, pues cualquiera sea ella, aquel control, detallado y minucioso, podrá ejercerse por igual, incluirá exigencias sobre la formación y cualidades de maestros y profesores, lo mismo que sobre el modo en que desarrollen sus tareas.

15) Que en tales condiciones no parece que las normas aquí atacadas resistan en la actualidad el control de razonabilidad constitucional. Esto es especialmente así en el caso presente, en que se trata de una docente hija de padres argentinos, que pretende ejercer su profesión de maestra jardinera en un establecimiento particular, sometido al control del Estado provincial de Buenos Aires.

Por ello, se declaran inconstitucionales, para este caso, el art. 5º, inc. a, del Reglamento General de Escuelas Privadas de la Provincia de Buenos Aires, vigente por resolución 2877 del ex Ministerio de Educación del 17 de julio de 1959 (texto ordenado con las resoluciones 3599 y 53/63), y su modificación por resolución Nº 721 del 23 de marzo de 1977, y el art. 4, inc. a, del decreto 4 de la misma provincia del 4 de enero de 1980. Con costas.

CARLOS S. FAYT.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON ENRIQUE SANTIAGO  
PETRACCHI Y DON JORGE ANTONIO BACQUÉ

Resulta:

I) A fs. 41/48 se presenta la Srta. Inés María Repetto e inicia demanda contra la Provincia de Buenos Aires a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 5º inc. a, del Reglamento General de Escuelas Privadas vigente por resolución Nº 2877 (ex Ministerio de Educación) del 17 de julio de 1959 (t.o. por resoluciones 3599 y 53/63) y su modificación realizada por resolución Nº 721 del 23 de marzo de 1977 como asimismo del art. 4, inc. a, del decreto 4 del 4 de enero de 1980.

Dice que es egresada del Centro Cultural Italiano con el título de profesora de Educación Preescolar, que tiene validez nacional y provin-

cial, y que en el año 1984 se desempeñaba como maestra jardinera en el Jardín de Infantes San Pedro, establecimiento incorporado a la enseñanza no oficial de la provincia demandada cuando, a raíz de una inspección llevada a cabo por la autoridad escolar provincial, se le hizo saber que no podía continuar desempeñando ese cargo por cuanto no tenía la nacionalidad argentina. En efecto, al ser ciudadana norteamericana y dado que el establecimiento escolar debía atenerse a lo normado en el art. 27, cap. IV, de la ley de educación N° 5650, debía resignar sus aspiraciones a ser seleccionada como maestra suplente.

A raíz de esa situación inició una serie de gestiones ante las autoridades escolares que no lograron éxito por cuanto se le indicó que la solución para superar el impedimento era adquirir la ciudadanía. Tal respuesta, que a su juicio importaba la obligatoriedad de naturalizarse, no la hubieran dado —dice— quienes redactaron el art. 20 de la Constitución Nacional. En ese sentido, recuerda casos demostrativos de que en el siglo pasado hubo extranjeros que actuaron en nuestro país en evidente beneficio del sistema educativo argentino, como la Sra. Sara Chamberlain de Eccleston, sin que se les impidiera esa actuación por su diferente nacionalidad.

Tras detallar aspectos de las tramitaciones que debía llevar a cabo —con resultado negativo— en las reparticiones oficiales, concluye que las normas impugnadas comportan una violación a claros preceptos constitucionales y que por vía de una reglamentación irrazonable se lesionan los derechos de los extranjeros que consagra la ley fundamental y que explicitan los arts. 14, 16, 20, 25 y 28 de su texto.

II) A fs. 64/69 contesta la provincia de Buenos Aires. Efectúa una negativa general de los principales hechos expuestos en la demanda y atribuye al reclamo la carencia de una cuestión concreta por lo que se persigue una declaración abstracta de inconstitucionalidad.

Defiende la constitucionalidad de las normas impugnadas, que no hacen sino reglamentar el requisito de idoneidad que, vinculado a la nacionalidad, importa asegurar la defensa de los intereses de la Nación presente en las previsiones de los arts. 5 y 67, inc. 16, de la Constitución. Por lo demás, tal exigencia ha sido reconocida como válida en el caso que se registra en Fallos 290:83.

Resta trascendencia actual a los antecedentes históricos que invoca la actora y rechaza la interpretación que efectúa de las normas

constitucionales para concluir sosteniendo la razonabilidad de la reglamentación cuestionada, coincidente en lo sustancial con otras que rigen la actividad docente en el ámbito nacional, y que debe valorarse en relación a los fines que persiguen los planes de enseñanza.

Considerando:

1º) Que la demanda iniciada por la actora encuadra en las características de otras acciones declarativas, cuya procedencia para surtir su competencia originaria ha reconocido esta Corte a partir del caso publicado en Fallos: 307: 1379. Por ello, corresponde desestimar la defensa basada en que se procura una declaración abstracta de inconstitucionalidad.

2º) Que la actora, nacida en los Estados Unidos de Norteamérica el 4 de octubre de 1962 e ingresada en nuestro país a la edad de 3 años, cuestiona, invocando su nacionalidad, indebida restricción a los derechos que en su condición de extranjera le acuerda la Constitución, que suponen las normas dictadas por la Provincia de Buenos Aires.

3º) Que la resolución 2877/59, así como la 721 del 23 de marzo de 1977 y el decreto 4/80 imponen, aunque con alguna variante intrascendente para el caso, el requisito de la nacionalidad argentina, nativa o adquirida por vía de opción o naturalización, para ejercer la docencia en carácter de titular o suplente en la actividad privada, sistemática o asistemática (ver arts. 5, 1 y 4, respectivamente). Tal exigencia coincide con la prevista para el ámbito de la enseñanza oficial en la legislación nacional (ley 14.473, art. 13) y la de la propia provincia demandada (ley 10.579, art. 57), aunque extendiendo la prohibición impuesta a los extranjeros a la enseñanza no desempeñada en el ámbito de la educación estatal.

4º) Que el art. 20 de la Constitución establece que “los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión...”.

Al decir de Joaquín V. González, “esta declaración, que se aparta en mucho del modelo norteamericano, se propone establecer la igualdad civil entre ciudadanos y extranjeros y confirmar expresamente algunos derechos que por razones de conveniencia, de religión o de costumbres,

algunas naciones no conceden al extranjero y ratificar al mismo tiempo las estipulaciones del tratado con Inglaterra de 1825" ("Manual de la constitución argentina", N° 219). Y añade el mismo autor que "con respecto al derecho profesional, lo llamaremos así, la Constitución Argentina es, como en todas las otras materias, una de las más liberales que se conoce, pues, todos los derechos que consagra en tal sentido son iguales para el nacional y el extranjero" ("Obras completas", t. VII, p. 467).

No hay, pues, ninguna duda de que, en cuanto al ejercicio de los derechos civiles y, especialmente, al desempeño de sus profesiones, dentro de la República los extranjeros están totalmente equiparados a los argentinos por expresa prescripción constitucional, de donde toda norma que establezca discriminaciones entre aquéllos y éstos en tales aspectos, estaría en pugna con la antes transcrita prescripción constitucional. Por otra parte, para interpretar ésta, mal puede acudirse al precedente norteamericano o a la jurisprudencia elaborada en los Estados Unidos a su respecto, ya que la Enmienda XIV de la constitución estadounidense se limita a establecer la protección jurídica a los extranjeros (*equal protection*) pero en modo alguno les asegura los mismos derechos civiles, ya que sólo establece que "los Estados no podrán... negar a nadie, dentro de su territorio, la protección equitativa de las leyes".

5°) Que, si bien es cierto que la Constitución no consagra derechos absolutos, y que los consagrados en ella deben ser ejercidos conforme a las leyes que los reglamentan (Fallos: 305:831 y sus citas), esa reglamentación, en lo que hace a los derechos civiles, no puede ser dictada discriminando entre argentinos y extranjeros, pues entonces no constituiría un ejercicio legítimo de la facultad reglamentaria porque entraría en pugna con otra norma de igual rango que la reglamentada, y no puede constituir criterio interpretativo válido el de anular unas normas constitucionales por aplicación de otras, sino que debe analizarse el conjunto como un todo armónico, dentro del cual cada disposición ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de los demás (Fallos: 167:121; 190:571:194:371; 240:311; 296:432). En efecto, si se prohibiese a los extranjeros el ejercicio del derecho de enseñar —no sólo en el ámbito de la educación estatal sino también en el de la privada— ese derecho, o el ejercicio de la profesión de maestro, les estaría totalmente vedado, lo que implicaría privar de todo efecto al art. 20 de la Constitución en cuanto les asegura los mismos derechos civiles

que a los argentinos, y, en el caso, el ejercicio de la profesión de maestra con título reconocido por la autoridad competente.

6º) Que el interés vital del Estado en la educación, reconocido en Fallos 306:400, considerando 13 del voto de los jueces Belluscio y Petracchi, tampoco puede ser invocado genéricamente para aceptar la validez constitucional de las normas reglamentarias impugnadas, ya que el Estado Nacional Argentino, de cuyo gobierno es órgano esencial esta Corte, no puede tener interés más vital que el respeto cabal de las prescripciones de su Constitución, cuya conveniencia o inconveniencia está vedado a los jueces valorar.

7º) Que, en consecuencia, cabe concluir —ante los categóricos términos del art. 20 de la Constitución Nacional— que toda distinción efectuada entre nacionales y extranjeros, en lo que respecta al goce de los derechos reconocidos en la Ley Fundamental, se halla afectada por una presunción de inconstitucionalidad.

Por tal razón, aquél que sostenga la legitimidad de la citada distinción debe acreditar la existencia de un “interés estatal urgente” para justificar aquélla, y no es suficiente, a tal efecto, que la medida adoptada sea “razonable”.

La demandada no ha cumplido con el requisito arriba mencionado, toda vez que no ha probado cual es el “interés estatal insoslayable” que se ha visto protegido en el caso al privársele a la actora, por la sola circunstancia de ser extranjera, la posibilidad de trabajar en un jardín de infantes.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se declaran inválidos por contraponerse al art. 20 de la Constitución Nacional, el art. 5, inc. a, del Reglamento General de Escuelas Privadas de la Provincia de Buenos Aires, vigente por resolución 2877 del ex Ministerio de Educación del 17 de julio de 1959 (texto ordenado con las resoluciones 3599 y 53/63), y su modificación por resolución 721 del 23 de marzo de 1977, y el art. 4, inc. a, del decreto 4 de la misma provincia del 4 de enero de 1980.

ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI —  
JORGE ANTONIO BACQUÉ.

---