

Recurso De Inconstitucionalidad Empleo Publico Estatutos Especiales Docentes Ley Aplicable

JURISPRUDENCIA

En la ciudad de Santa Fe, a los nueve días

del mes de diciembre del año dos mil catorce, se reunieron en acuerdo los señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, doctores Roberto Héctor Falistocco, María Angélica Gastaldi, Eduardo Guillermo Spuler, con la presidencia de su titular, doctor Rafael Francisco Gutiérrez, a fin de dictar sentencia en los autos caratulados "VOCOS, Noemí del Carmen contra PROVINCIA DE SANTA FE -C.P.L.- (Expte. 173/11) sobre RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD" (Expte. C.S.J. CUIJ: Nro. 21-00509020-9). Se resolvió someter a decisión las siguientes cuestiones: PRIMERA: ¿es admisible el recurso interpuesto?; SEGUNDA: en su caso ¿es procedente?; y TERCERA: en consecuencia ¿que resolución corresponde dictar?. Asimismo se emitieron los votos en el orden que realizaron el estudio de la causa, o sea, doctores Spuler, Gutiérrez, Gastaldi y Falistocco. A la primera cuestión -¿es admisible el recurso interpuesto?-, el señor Ministro doctor Spuler dijo: I. Mediante resolución registrada en A. y S. T. 251, págs. 93/94 esta Corte admitió la queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha 28 de diciembre de 2011, dictada por la Sala Segunda de la Cámara de Apelación en lo Laboral de esta ciudad, por entender que la postulación de la recurrente contaba "prima facie" con suficiente asidero en las constancias de la causa e importaba articular con seriedad planteos que revisten entidad constitucional con idoneidad suficiente para lograr la apertura de la instancia extraordinaria. El nuevo análisis de admisibilidad que impone el artículo 11 de la ley 7055, efectuado con los principales a la vista, oído el Señor Procurador General (fs. 309/310), me conduce a ratificar esa conclusión. Por ello, voto, pues, por la afirmativa. A la misma cuestión, el señor Presidente doctor Gutiérrez, la señora Ministra doctora Gastaldi y el señor Ministro doctor Falistocco expresaron idénticos fundamentos a los vertidos por el señor Ministro doctor Spuler y votaron en igual sentido. A la segunda cuestión -en su caso, ¿es procedente?-, el señor Ministro doctor Spuler dijo: 1. Según surge de las constancias de la causa la actora promovió demanda laboral contra la Provincia de Santa Fe tendente a obtener la indemnización por incapacidad prevista en el artículo 33 inciso 'a' de la ley 8525, pretensión a la que se opuso la accionada, por entender que la peticionante se encontraba excluida del régimen legal en virtud del artículo 2, inciso 'f' (ley cit.), siendo aplicable la regulación jurídica específica (decreto 4597/83). La Jueza de Primera Instancia de Distrito en lo Laboral de la Quinta Nominación de Santa Fe resolvió admitir la demanda y, en consecuencia, condenó a abonar la indemnización pretendida (fs. 209/219). Apelada que fuera tal decisión por la Provincia (fs.236/240) la Sala Segunda de la Cámara de Apelación en lo Laboral de esta ciudad no hizo lugar al recurso (fs. 256/263). Para así decidirlo, consideró que la normativa que regula el empleo público docente no constituyen un 'estatuto especial' y por lo tanto tales agentes no están excluidos de la aplicabilidad de las normas contenidas en la ley 8525, que existiendo un vacío legal atento a que el decreto 4597/83 no regula esta indemnización, éste había de ser integrado con las disposiciones de la norma general, citando al efecto, precedentes de esa misma Sala ("Berli" del 29.10.2003 y "Bossi" del 18.05.2011). Sostuvo además, que la pretensión representa un tema de la Seguridad Social, y que su inclusión en la ley que rige las relaciones de empleo público es simple estrategia del legislador que, partiendo de la existencia del vínculo implementa el mecanismo de distribución, señalando que no resulta aceptable su exclusión por pertenecer a una estructura laboral diferente, lo que configuraría discriminación. Señaló que la doctrina y jurisprudencia consideran que la indemnización por incapacidad absoluta y permanente derivada de daño inculpable resulta una prestación de la de la materia referida, que no es incompatible con lo que los estatutos especiales o convenios puedan disponer al respecto (artículo 212, L.C.T.). Consideró que resulta difícil conciliar con el ámbito constitucional, que el mismo Estado ante idénticas contingencias, al legislarse la misma para agentes provinciales, resuelva atenderlas según se trate de afectados integrantes de distintos grupos insertos en equivalente contexto. Con fundamento en Tratados Internacionales expuso la obligación estatal de avanzar hacia la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y la prohibición de retroceso, de disminución de grado de protección del beneficio alcanzado, observando que el marco legal establecido para el personal docente no cumple con dicha carga, razón por la cual tal ausencia habrá de suplirse por otro sistema legal que permita un desarrollo progresivo del referido derecho sin que esa omisión en la regulación pueda oponerse a la actora como justificación de su incumplimiento. 2. Contra dicho pronunciamiento deduce la Provincia de Santa Fe recurso de inconstitucionalidad con fundamento en una cuestión constitucional directa -por afectación del principio de división de los poderes, las atribuciones que se reservaron las Provincias, el carácter de derecho local del Derecho Público-, e invocando arbitrariedad normativa. En sustento de su impugnación aduce que la actora no se encuentra alcanzada por las previsiones de la ley 8525, la que expresamente excluye al personal comprendido en Estatutos Especiales (artículo 2 inc. 'f').

Cuestiona al Tribunal por considerar que el personal docente no tiene un régimen jurídico propio, haciendo una referencia parcial al reglamento de licencias, justificaciones, franquicias y examen de aptitud. Señala, al respecto, que dichos agentes tienen regulado en forma singular sus específicos derechos -los que en muchas hipótesis superan a los de la Administración central- y obligaciones, detallando el complejo de normas que los rigen (especialmente propias en el ingreso, ascensos, suplencias, régimen disciplinario, paritarias, salarios, condiciones laborales), además de un régimen jubilatorio distinto, lo que -afirma- representa una regulación total y general que completa las modalidades de vinculación. Manifiesta que el Oficio analizó en abstracto el caso y aplicó en general los principios tuitivos de la Seguridad Social, sin juzgar válidamente la voluntad del legislador al establecer el régimen normativo específico. Observa que se excedió en sus competencias, desconociendo las potestades locales, creando por voluntarismo un derecho no reconocido legalmente. Por último, expresa que las diferencias que motivan la creación de distintos estatutos especiales han sido ya reconocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como válidas, sin que importe violación de precepto constitucional alguno ni mucho menos al principio de igualdad. 3. El Tribunal denegó la concesión del recurso accediendo la impugnante a la instancia extraordinaria por vía de queja como se expusiera al tratar la primera cuestión. 4. Habiéndose cuestionado desde el plano constitucional la respuesta jurisdiccional de la Cámara el examen de las constancias de la causa me convence de que la sentencia debe ser dejada sin efecto por esta Corte, por las razones que seguidamente se exponen. Se observa de la lectura del relato precedente, que los Sentenciadores entendieron que ante la falta de regulación de la indemnización pretendida en el Decreto 4597/83, éste debía ser integrado con las disposiciones de la ley 8525 -del personal dependiente del Poder Ejecutivo provincial-, con fundamento en que se trata de una prestación de la Seguridad Social, y en el principio de progresividad de los derechos, invocando lo resuelto en pronunciamientos anteriores ("Berli" y "Bossi"), pero cabe señalar que tal criterio no fue convalidado por esta Corte en oportunidad de resolver el recurso de inconstitucionalidad contra el mencionado decisorio "Bossi" (cfr. A. y. T. 251, págs. 74/78). Así, analizando los argumentos expuestos por la demandada en el memorial recursivo en los que funda una cuestión constitucional directa, este Cuerpo en el precedente referido recordó que en nuestro sistema federal las Provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal (artículos 121, 122 y 123 C.N.) y poseen la plenitud normativa correspondiente a su calidad de estado autónomo, que incluye la atribución de darse sus propias instituciones y de regirse por ellas (Fallos 314:312; 317:1671) legislan sobre la organización de su administración, regulan el régimen de empleo de sus dependientes, las condiciones de su funcionamiento, su remuneración, su retiro. En ese orden, la competencia atribuida constitucionalmente en materia de Seguridad Social (empleados públicos y profesionales universitarios -artículo 125 Constitución nacional-). Conforme a esa potestad, la Constitución de la Provincia de Santa Fe en el artículo 54 inciso 23 establece que corresponde a la Legislatura: "Dictar leyes sobre organización de la Administración Pública y el estatuto de los funcionarios y empleados públicos..." . En el marco de esas atribuciones se dictó la ley 8525 del personal que presta servicios remunerados en la Administración dependiente del Poder Ejecutivo con las excepciones del artículo 2º; y -en lo que aquí resulta de interés- las normas que regulan las relaciones laborales de la actividad docente (decreto 4597/83, leyes 8927, 11149 y 12356 (reglamentación de concursos de ingreso y ascenso); ley 10290 (régimen disciplinario) y decreto 4507/83 de suplencias; ley 12799 (reubicación); ley 12958 (paritarias -condiciones de trabajo y régimen salarial-); leyes 5316, 9267 y 11926 (reglas de ingreso); decreto 3029/12 (reglamentación de la carrera); ley 6915 t.o. ley 13.201 (régimen jubilatorio). Ello así, encuentra debido sustento el agravio de la recurrente consistente en que el Tribunal incurrió en arbitrariedad normativa, atento a que la ley 8525, en la que fundamenta su pretensión la actora excluye de su ámbito de aplicación en el artículo 2º inciso 'f' a las personas comprendidas en estatutos especiales, encontrándose la actividad docente regulada por un régimen jurídico específico, de particularidades propias conforme a las características de las funciones desempeñadas. Tal es el criterio sustentado por esta Corte en la causa "Regue" (A. y S. T. 258, págs. 464/470), que guarda sustancial analogía con el sub examine, en la que el actor pretendía la indemnización por fallecimiento de su esposa -Directora de una escuela primaria- (con fundamento en la misma norma), en la que este Tribunal en oportunidad de resolver el recurso previsto en la ley 7055, sostuvo que se había configurado un vicio descalificante en el decisorio impugnado al concluir éste que "el complejo normativo que rige a los docentes públicos de la Provincia de Santa Fe no constituye un estatuto especial de modo que dichos agentes no quedan excluidos de las disposiciones de la ley 8525, soslayando -de este modo, además- el criterio ya expuesto por esta Corte según el cual no puede entenderse aplicable la ley 8525 por cuanto expresamente excluye de su seno al personal comprendido en normas especiales -en el caso, los docentes- (art. 2º, inciso f); cfr. A. y S. T. 162, pág. 207; pág. 236; pág. 247; pág. 258; pág. 259)". Asimismo recordó "...las facultades reconocidas al legislador para establecer los sujetos, las condiciones, con la sujeción a las cuales se acuerdan las prestaciones, sin que se advierta que en el caso importe una discriminación, se evidencie una finalidad persecutoria, hostil o un privilegio arbitrario, en tanto ha establecido un tratamiento igualitario para todos aquellos que se encuentren comprendidos en una determinada norma, lo que no habilita entonces a que pueda sustituirse por la judicatura la competencia, la voluntad legislativa, siendo que...la misión más delicada de la justicia...es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar

las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones..." (cfr. criterio de "Bossi" citado; Fallos:155:248; 272:231; 302:232). Con lo cual, no puede disponerse el reconocimiento de la indemnización pretendida establecida en otro régimen normativo por extensión analógica del mismo. Así, los docentes gozan de derechos con contenido diferente del regulado a otros sectores de la Administración respecto de algunos beneficios (por ejemplo: régimen jubilatorio, licencias). Por último, en relación a la invocada progresividad de los derechos atinentes a la Seguridad Social, estimó esta Corte en el caso "Regue" mencionado, que este principio por sí solo, no puede servir -en este caso- de fundamento único para conceder la pretensión esgrimida, "es necesario tener presente la imposibilidad de los jueces de condenar a pagar al Estado una suma de dinero...no prevista por el legislador, sobre quien pesa -en nuestro sistema constitucional- el principal esfuerzo para cumplir con la obligación establecida en los Tratados Internacionales (especialmente, el artículo 1 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - "Protocolo de San Salvador", en cuanto exige que los Estados parte adopten todas las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales)". Por las razones expuestas, considero que el decisorio recurrido no supera el test de constitucionalidad que este Tribunal debe realizar y estimo procedente el recurso. Voto, pues, por la afirmativa. A la misma cuestión, el señor Presidente doctor Gutiérrez, la señora Ministra doctora Gastaldi y el señor Ministro doctor Falistocco expresaron idénticos fundamentos a los vertidos por el señor Ministro doctor Spuler y votaron en igual sentido. A la tercera cuestión, el señor Ministro doctor Spuler dijo: Atento el resultado obtenido al tratar las cuestiones anteriores, corresponde declarar procedente el recurso interpuesto y, en consecuencia, anular la sentencia impugnada. Disponer la remisión de los autos a la Sala que corresponda a fin de que la causa sea nuevamente juzgada, con costas a la vencida (artículo 12, ley 7055). Así votó. A la misma cuestión, el señor Presidente doctor Gutiérrez, la señora Ministra doctora Gastaldi y el señor Ministro doctor Falistocco dijeron que la resolución que se debía adoptar era la propuesta por el señor Ministro doctor Spuler y así votaron. En mérito del acuerdo que antecede, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia RESOLVIO: Declarar procedente el recurso interpuesto y, en consecuencia, anular la sentencia impugnada. Disponer la remisión de los autos a la Sala que corresponda a fin de que la causa sea nuevamente juzgada. Costas a la vencida (artículo 12, ley 7055). Registrarlo y hacerlo saber. Con lo que concluyó el acto, firmando el señor Presidente y los señores Ministros por ante mí, doy fe. FDO.: GUTIÉRREZ FALISTOCCO GASTALDI SPULER FERNÁNDEZ Riestra (SECRETARIA)

Correlaciones: Michelet, Aída Esther c/GCBA s/empleo público (no cesantía ni exoneración) s/recurso de inconstitucionalidad concedido y su acumulado expediente 4739/06 GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Michelet, Aída Esther c/GCBA s/empleo público (no cesantía ni exoneración) -- Trib. Sup. Just. Bs. As. (Ciudad) - 08/11/2006

Cita digital: