

Docentes Reclamo Del Fondo Nacional De Incentivo Docente Legitimacion Pasiva

JURISPRUDENCIA

Docentes. Reclamo del Fondo Nacional de Incentivo Docente.

Legitimación pasiva Se rechaza la demanda deducida contra el Estado Nacional - Ministerio de Educación a fin de percibir el Fondo Nacional de Incentivo Docente, pues no se probó que se haya incumplido el deber de transferir los recursos a la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado que la jurisdicción local es la encargada de liquidar y abonar dicho fondo.

En Buenos Aires, a los 25 días del mes de febrero de 2016, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver el recurso interpuesto contra la sentencia de primera instancia dictada en los autos "Cornago Sedeño Cynthia Bibiana y otros c/ EN - M° de Educación - ley 25.053 y otros?", expte. 28617/2011, y planteado al efecto como tema para decidir si se ajusta a derecho el fallo apelado, el Dr. Jorge Esteban Argento dijo: I. El Sr. Juez del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal 6, por sentencia de obrante a fs. 497/502 resolvió: (i) rechazar la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por el Estado Nacional, con costas; (ii) rechazar la excepción de prescripción opuesta por las demandadas, con costas; (iii) hacer lugar parcialmente a la demanda, y condenar a las accionadas a abonar el "Fondo de Incentivo Docente" (FONID) desde los cinco años anteriores a la interposición de la demanda y hasta la fecha de su efectivo pago, conforme los términos vertidos en el escrito inaugural y teniendo en cuenta las excepciones establecidas en cuanto a las señoras Elena B. Mogica, Hilda Luisa Rehkla y Rosa Luisa Boronat. Con intereses a la tasa pasiva promedio mensual publicada por el BCRA; (iv) rechazar la pretensión actora en lo relativo al reconocimiento de la naturaleza bonificable del incentivo; (v) imponer las costas a las demandadas por resultar sustancialmente vencidas. Para así decidir -en lo que aquí interesa relatar- el juez precisó que a fs. 3/25 se presentaron los actores allí consignados y promovieron demanda contra el Estado Nacional, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Secretaría General del Consejo Federal de Cultura) y contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de que se les abone en legal tiempo y forma las sumas correspondientes a la "asignación especial remunerativa por cargo", que se debía liquidar mensualmente derivada del Fondo Nacional de Incentivo Docente (en adelante FONID), conforme las pautas del art. 13, ley 25.053 y su reglamentación, con más su indexación, intereses y costas. Asimismo, que manifestaron que la asignación en cuestión se les debió abonar desde el 1° de enero de 2000, pero recién se verificó su pago en el año 2005 en referencia al primer semestre del año 2004 y en el año 2006 se terminó de abonar el segundo semestre de 2004, provocándoles así un perjuicio económico. También requirieron los actores el pago de todos los meses y años que se adeuda el incentivo con más los intereses devengados por las sumas abonadas fuera de término. En relación a la falta de legitimación pasiva formulado por el Estado Nacional, Ministerio de Educación, el Sr. Juez remitió a los argumentos desarrollados por la Sra. Fiscal Federal en su dictamen, por lo cual decidió rechazar la excepción en cuestión, con costas. También consideró que correspondía rechazar la excepción de prescripción opuesta por las demandadas, en cuanto solicitaron la aplicación del plazo del art. 4027 inc. 3° del Código Civil. Ello es así, en atención a que los actores limitaron su reclamo al período de 5 años anteriores a la interposición de la demanda, por lo tanto el planteo de las demandadas resulta improcedente. Respecto al fondo de la cuestión, el Sr. Juez recordó que la ley 25.264 en su artículo 1° estableció: "Modifícase el artículo 10 de la Ley 25.053 - Fondo Nacional de Incentivo Docente - por el siguiente texto: Artículo 10: Los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente serán afectados específicamente al mejoramiento de la retribución de los docentes de escuelas oficiales y de gestión privada subvencionadas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, y de las escuelas e institutos oficiales dependientes de las universidades nacionales, de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, de otros organismos oficiales y de las escuelas dependientes de municipios, sujetos a las condiciones que fija la presente norma?". Por su parte, destacó que los actores se desempeñan como docentes dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires conforme surge de los recibos de sueldo que se acompañan a la causa (ver fs. 27, 29, 30, 34/44), salvo las señoras Elena B. Mogica, Hilda Luisa Rehkla y Rosa Luisa Boronat que en la actualidad se encuentran retiradas (ver fs. 28, 31/32 y 33). Asimismo, que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires reconoció la existencia del suplemento reclamado en autos, sin perjuicio de plantear la complejidad de su aplicación y la participación de varias partes coordinadas. Del mismo modo, que ambas demandadas hicieron especial hincapié en los tiempos de pago. En ese sentido, el Estado Nacional - Ministerio de Educación sostuvo que: "...esta retribución implementada por Ley 25.053, del 18/11/1998, posee un mecanismo de aplicación complejo...? [...]?...el requisito básico para poder implementar y efectuar el pago, son las bases de datos de las plantas docentes activas, las cuales deberán ser provistas por cada Jurisdicción OTROS c/ EN-M§ EDUCACION-LEY 25053 Y OTRO s/EMPLEO PUBLICO.- CMP Geográfica. Una vez cumplimentada, dicha

aportación de la base de datos, y en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, con la participación del Gremio con representación nacional, se establecerán las pautas para el pago del mencionado Incentivo Docente...[...]. Asimismo, manifiesta que: "...deberá fiscalizarse, a qué docentes y de qué forma se implementa el pago. Para tal caso, el Consejo Federal de Cultura y Educación, mediante la Resolución N° 102/99 del 14/07/1999, aprobó los "criterios de asignación"...? (ver fs. 157/158 vta.). Por otra parte, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sostuvo que: "...en todos los casos el Incentivo de referencia está sujeto a los aportes efectuados por el Estado Nacional y a las directivas elaboradas en sede federal (Ley 25.053, art. 13 in fine y art 14) en referencia a su modalidad de pago..." (ver fs. 133 vta.). En este orden de ideas continuó diciendo: "...la Ciudad de Buenos Aires solo efectúa el pago, porque las sumas que corresponden a cada docente vienen prefijadas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, que al efecto recibe en soporte magnético el listado de los beneficiarios y determina el monto que corresponde a cada uno de conformidad con los fondos presupuestariamente atribuidos, las prestaciones cumplidas y lo normado por el art. 13 bis de la ley de aplicación..." (ver fs. 140). En tales términos, el Sr. Magistrado entendió que de las constancias agregadas a la causa se desprende que los aquí actores reúnen los extremos necesarios para ser beneficiarios del suplemento objeto del presente reclamo, máxime teniendo en cuenta que no existe oposición por parte de las demandadas respecto al derecho que les asiste. Por ello, consideró que correspondía hacer lugar a la demanda formulada y reconocer el pago del suplemento por "Fondo del Incentivo Docente" (FONID) conforme la ley 25.053 y sus modificatorios, por los períodos no abonados con más los intereses devengados por su pago fuera de término. Aclaró que en el caso de las actoras Elena B. Mogica, Hilda Luisa Rehklau y Rosa Luisa Boronat, toda vez que la norma establece específicamente como requisito para ser beneficiario del incentivo: "...que cumplan efectivamente función docente..." (art. 13 de la ley 25.053), correspondía abonárselos hasta el momento de su retiro. Por su parte, para rechazar la pretensión de que la diferencia resultante de computar la asignación FONID integrando la base de cálculo para la determinación de las demás asignaciones proporcionales al sueldo, el Magistrado se remitió a lo resuelto por la Sala IV de esta Cámara, que en una causa similar a la presente sostuvo: "Afirmativa resulta la respuesta al interrogante precedente en relación a su naturaleza remuneratoria, ya que, como lo expresara el Máximo Tribunal, el carácter general con que es otorgada la asignación le confiere una "indudable y nítida condición de remuneratoria o salarial" (Cfr. "Del Río, Gustavo Jorge c/ EN - M° Justicia - PFA - Dto. 2744/93 861/07 s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg." y sus citas). Sin embargo en el citado precedente se establece la siguiente distinción: "Su carácter bonificable... no puede ser deducido del mero hecho de que el importe pertinente se hubiera otorgado a la generalidad del personal, sino que necesariamente debe surgir de una expresa manifestación legislativa o ser la resultante de la aplicación de normas o principios preeminentes, de los que se infiera una prohibición general a la concesión en el concepto no bonificable. Es decir, el carácter bonificable no es susceptible de surgir, a diferencia del remunerativo, de una simple constatación de hecho del tenor antes referido, correspondiendo indagar, en cambio, cuál es la voluntad del legislador sobre el punto." II. El Estado Nacional - Ministerio de Educación apeló la sentencia a fs. 347, recurso que fue concedido a fs. 344, y expresó agravios a fs. 356/358 vta. En primer orden se agravia del rechazo de la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por su parte. En ese sentido, sostiene que de la ley 25.053 surge con nitidez que serán las provincias y/o el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires quienes "liquidarán y abonarán" a cada docente el incentivo en cuestión. A su favor, cita una sentencia de la Sala V de esta Cámara, y añade que el Ministerio de Educación no resulta ser sujeto pasivo frente al reclamo de los actores. En segundo lugar, se agravia del rechazo de la excepción de prescripción. Sostiene que en la demanda los actores reclamaron en algunos rubros desde los últimos diez años. Añade que de la simple lectura de la demanda surge que es legítima la interposición de la excepción de prescripción opuesta por su parte, ya que los actores si bien reclaman por un rubro del cual no están legitimados para solicitar su pago (aportes previsionales y contribuciones destinadas a la seguridad social), están efectuando el reclamo por períodos que superan los cinco años. En tercer orden, sostiene que no se ha probado en este juicio la situación de revista de los actores, lo que constituye un requisito esencial para que OTROS c/ EN-M§ EDUCACION-LEY 25053 Y OTRO s/EMPLEO PUBLICO.- CMP proceda el pago del FONID, que cada uno de ellos se encuentra frente a alumnos dando clases. Añade que tampoco se probó que se les adeude a los actores el pago del incentivo docente por el período de cinco años, y menos que haya atrasos. Del mismo modo, no surge de la sentencia recurrida que el Juez haya valorado las pruebas producidas por las partes. Aduce que en el caso de autos se probó que los docentes percibieron en el mes de marzo de 2014 el incentivo docente por los servicios prestados durante el cuarto trimestre de 2013. Hace notar el complejo mecanismo que trae aparejada la liquidación del FONID, para luego girar el dinero a las jurisdicciones, y que éstas puedan efectuar los pagos a los docentes, lo que justifica que se liquide trimestralmente. Manifiesta que no existen atrasos de su parte en la liquidación del incentivo docente de los actores, y si los hay en la percepción de dicho beneficio, no resulta responsable, ya que son las jurisdicciones, en este caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en su calidad de empleador, quienes deberán abonárselo a los actores. En último lugar, se agravia de la imposición de costas a su parte. III. Tal como han sido planteadas las cuestiones a decidir, interesa señalar que los actores demandaron tanto al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como al Estado

Nacional - Ministerio de Educación por la falta de pago del Fondo Nacional de Incentivo Docente (en adelante FONID), creado por la ley 25.053. Asimismo, se advierte de la sentencia apelada que el Sr. Juez de grado condenó a ambos demandados a abonar el mencionado Fondo según los términos vertidos en la demanda por los períodos adeudados, sin distinguir cuáles son, ni discriminar la conducta que debe llevar adelante cada uno de demandados para cumplir la sentencia. IV. Por su parte, corresponde recordar que a través de la ley 25.073, sancionada el 18 de noviembre de 1998, se creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), previéndose que sus recursos serían afectados específicamente al mejoramiento de la retribución de los docentes de escuelas oficiales y de gestión privada subvencionadas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, y de las escuelas e institutos oficiales dependientes de las universidades nacionales, de los ministerios del Poder Ejecutivo nacional, de otros organismos oficiales y de las escuelas dependientes de municipios? (Art. 10). En ese sentido, los siguientes artículos de la ley, cuya cita textual considero necesario, resultan suficientes a fin de exponer el esquema de distribución de competencias entre el Estado federal y las jurisdicciones locales diseñado por el legislador en lo atinente a la instrumentación del mencionado Fondo: Artículo 16: ?Las autoridades educativas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires presentarán al Ministerio de Cultura y Educación las plantas docentes que cumplen las condiciones determinadas en la presente ley y en su decreto reglamentario, sobre cuya base se realizarán las transferencias de los recursos a cada jurisdicción, siendo estas últimas las responsables de habilitar una cuenta bancaria a esos efectos bajo la denominación de "Fondo Nacional de Incentivo Docente". Los acuerdos se formalizarán en actas complementarias suscritas por cada jurisdicción con la autoridad de aplicación de la presente ley?. Artículo 17: ?Las autoridades de cada provincia y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires liquidará y abonará a cada docente que reúna las condiciones determinadas por el artículo 13, el importe pertinente discriminado bajo el rubro ?Fondo Nacional de Incentivo Docente? con los recibos de sueldo correspondientes y mientras esté vigente el impuesto que se crea. Los fondos que no se distribuyan a alguna jurisdicción por falta de cumplimiento de las condiciones establecidas en la presente ley, serán incorporados como remanente del Fondo Nacional de Incentivo Docente para ser aplicados exclusivamente a la finalidad de la presente ley?. Artículo 18: El Ministerio de Cultura y Educación y una Comisión Bicameral del Congreso de la Nación, constituida a este solo efecto, realizará el seguimiento del proceso de aplicación de la presente ley. El ministerio en su carácter de autoridad de aplicación, certificará el cumplimiento de las condiciones previstas en la misma pudiendo, en los casos que verifique incumplimiento, ordenar la retención de los OTROS c/ EN-Mº EDUCACION-LEY 25053 Y OTRO s/EMPLEO PUBLICO.- CMP transferencias respectivas para proceder de acuerdo a lo especificado en el artículo anterior. De lo expuesto surge con claridad, a mi modo de ver, que las responsabilidades de los poderes públicos en lo atinente a la implementación del FONID fueron definidas, a grandes rasgos, del siguiente modo: 1) las jurisdicciones locales presentan al Ministerio de Educación de la Nación las plantas docentes que cumplen las condiciones determinadas en la legislación para percibir el Fondo; 2) en base a ello, y si no se incumplen otras condiciones, el Estado Nacional transfiere los recursos a cada jurisdicción local; 3) la jurisdicción local es la que liquidará y abonará a cada docente el importe que le corresponda por el FONID. V. Teniendo en vista lo expuesto, considero que asiste razón al apelante en punto a que no se ha acreditado el incumplimiento de las obligaciones que le fueron impuestas por la legislación citada. Ello es así, dado que del estudio de las constancias de la causa no se advierte, por no haber sido demostrado, que el Estado Nacional - Ministerio de Educación haya incumplido su deber de transferir los recursos en concepto de Fondo Nacional de Incentivo Docente a la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto a los actores. En efecto, como respuesta del oficio requerido, a fs. 248/249 obra la Nota CFE 000370/14 del Director de Asistencia Técnico Administrativa del Consejo Federal de Educación, explica: ?[e]n el caso bajo análisis, las bases de datos son suministradas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con carácter de declaración jurada, conforme lo estipulado en la normativa vigente [...]. En cada una se incluye todos los servicios docentes prestados a lo largo del período que se analiza. Oportunamente esas bases eran solicitadas por semestre vencido y actualmente se solicitan trimestralmente para que sean remitidas durante el mes siguiente a haber concluido cada trimestre de prestación de servicios. Actualmente (mes de mayo de 2014) se está abonando el Fonid a los docentes que prestaron servicios durante el 4º trimestre del año 2013 y 1º trimestre del año en curso?. Agregó el citado funcionario, ante la consulta de si todos los docentes actores en autos se encuentran en dichos listados, que ?sí, todas las personas incluídas en su memorándum han sido incluídas en diferentes períodos en los listados presentados por la C.A.B.A.?, y acompañó una planilla, obrante a fs. 250, en la que consta el último mes informado por cada uno de los actores. Más adelante, a fs. 259/301, ante la pregunta de qué pagos se han efectuado a los actores del ítem salarial del FONID dentro del período reclamado en la demanda y en qué fechas se realizaron dichos pagos, el mismo funcionario explica que el cálculo se realiza ?teniendo en cuenta la información suministrada como declaración jurada por cada jurisdicción, atento lo cual dicha información deberá ser solicitada a las mismas?, añadiendo luego que ?[a] los fines de facilitar la búsqueda de información en órbita de la jurisdicción respectiva se acompaña para cada persona una planilla con la información de origen remitida por la misma con el valor de preliquidación calculado mes a mes de cada cargo o grupo de horas cátedra de cada una

de las personas. En la misma podrá observar mes, año, código y nombre tanto del cargo como del establecimiento informado y el monto respectivo a percibir?. A fs. 262/301 la citada, planilla, en la cual se detalla mes y año de los períodos informados y preliquidados a cada docente. Por lo demás, también es relevante tener en cuenta el desistimiento presentada por la actora a la prueba pendiente de producción (cfr. fs. 306). Se trataba de un oficio la demandada Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para que informe, entre otros datos, los pagos efectuados a cada uno de los accionantes por el período reclamado, y una prueba pericial contable, tendiente a acreditar, entre otros extremos, la totalidad de las sumas que deberían haber percibido los actores en concepto del FONID, por el período no prescripto correspondiente a los años 2006 a 2011, respecto del desfasaje producido por los pagos fuera de término o incompletos (cfr. escrito de demanda, en particular fs. 21 vta. a 24 vta.). La solicitud de desistimiento fue acogida por el Sr. Juez de grado, clausurando en consecuencia la etapa probatoria (cfr. fs. 307). Teniendo presente lo expuesto, corresponde decir que si se ha condenado al Estado Nacional - Ministerio de Educación en autos por la presunta falta de percepción de las actoras del FONID, sólo pudo ser, considerando el objeto de la pretensión y conforme el régimen normativo ya descrito, por haber incumplido la obligación de transferir los fondos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, lo cual habría imposibilitado a su vez que esta última liquidara y abonara el suplemento. Ahora bien, en virtud de la regla del artículo 377 del CPCCN, ese hecho debió ser objeto de prueba por la actora, pero de las actuaciones no se desprende que dicha parte haya cumplido acabadamente esa carga, a punto tal de OTROS c/ EN-M° EDUCACION-LEY 25053 Y OTRO s/EMPLEO PUBLICO.- CMP generar la convicción suficiente para tener por demostrado lo invocado. En efecto, la prueba que se produjo estuvo dirigida a determinar que existieron períodos en que los actores no percibieron el FONID, pero aunque ello se tenga por cierto, no se puede derivar, sin más, que la responsabilidad por la falta de pago sea imputable al Estado Nacional - Ministerio de Educación. Considerando los términos en que fueron solicitados por la actora en su demanda, todo indica que tanto el oficio al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como la pericial contable, en caso de haberse producidos, pero además incorporados al expediente dentro de la etapa probatoria (lo que aseguraría a las partes el derecho a alegar sobre los mismos), habrían sido elementos de prueba valiosos para determinar si a pesar de haber recibido las declaraciones juradas por parte de la jurisdicción local, el Estado Nacional - Ministerio de Educación faltó a su obligación de transferir los fondos como se lo imponía la ley 25.053. VI. Las razones expuestas resultan suficientes para concluir que en autos se debe revocar parcialmente la sentencia y rechazar la demanda respecto a la codemandada Estado Nacional - Ministerio de Educación; por ende, es inoficioso pronunciarme sobre el resto de los agravios. VII. Las costas generadas al rechazo de la demanda contra el Estado Nacional y el acogimiento del recurso de apelación ante esta Alzada, deberán ser soportadas por la actora (arts. 68 y 279, del CPCCN) Por las razones expuestas, voto por: (i) hacer lugar al recurso de apelación, revocar parcialmente la sentencia y, en consecuencia, rechazar la demanda respecto al Estado Nacional - Ministerio de Educación; (ii) imponer las costas conforme el considerando VII de la presente. Los Dres. Carlos Manuel Grecco y Sergio Gustavo Fernández adhieren al voto precedente. En atención al resultado que informa el acuerdo que antecede, se RESUELVE: (i) hacer lugar al recurso de apelación, revocar parcialmente la sentencia y, en consecuencia, rechazar la demanda respecto al Estado Nacional - Ministerio de Educación; (ii) imponer las costas conforme el considerando VII de la presente. Regístrese, notifíquese y devuélvase. JORGE ESTEBAN ARGENTO CARLOS MANUEL GRECCO SERGIO G. FERNÁNDEZ Correlaciones Riva, Marta Susana y otro c/Estado Nacional - MDS - Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia - s/amparo por mora - Cám. Nac. Cont. Adm. Fed. - Sala I - 26/06/2008 006623E