

Docentes Provincia De Buenos Aires Fondo Nacional De Incentivo Docente Estado Nacional Responsabilidad Del Estado Provincial

JURISPRUDENCIA

Docentes. Provincia de Buenos Aires. Fondo Nacional de Incentivo

Docente. Estado Nacional. Responsabilidad del Estado Provincial Se confirma la sentencia que ordenó a la Provincia de Buenos Aires el pago del Fondo Nacional de Incentivo Docente desde los cinco años anteriores a la fecha de interposición de la demanda por parte de docentes de un establecimiento oficial de dicha provincia, al concluirse que la responsabilidad sobre el pago del suplemento recaía sobre la misma al ser la empleadora y parte de la relación jurídica sustancial. En cambio, se rechaza la responsabilidad del Estado Nacional, pues la circunstancia de que el pago del suplemento se solventase con dinero que la Provincia recibía del Fondo Nacional de Incentivo Docente no autorizaba por sí sola a atribuirle legitimación pasiva para actuar en el proceso.

En Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina, a los veinticuatro días del mes de septiembre de dos mil dieciocho, reunidos en Acuerdo los Señores Jueces de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver el recurso de apelación interpuesto en el expediente ?Mitre Celia Sara y otros c/EN- M° Educación-Sec. Gral. Consejo F.C y Educ. s/empleo público?, expediente n° 47.310/2010, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Es ajustada a derecho la sentencia apelada? El Sr. Juez de Cámara Jorge Alemany dijo: I. Que el juez de primera instancia, después de rechazar la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por el Estado Nacional, y la de prescripción quinquenal, condenó al Estado Nacional y a la Provincia de Buenos Aires, citada al pleito como tercero, a pagar a los demandantes los importes correspondientes al Fondo Nacional de Incentivo Docente creado por la ley 25.053 devengados durante los cinco años anteriores al momento de interposición de la demanda ?conforme los términos vertidos en la demanda?. En el escrito de interposición de la demanda y en su ampliación los demandantes, en su carácter de docentes dependientes de un establecimiento oficial de la Provincia de Buenos Aires, solicitaron que en razón del carácter ?remunerativo? reconocido en el artículo 13 de la ley 25.053, también se calcularan y pagaran los intereses por mora, los aportes previsionales, el sueldo anual complementario, y toda otra asignación proporcional al sueldo; tal como fue precisado en los informes periciales de fs. 319/327vta; 332/336; y 376/426. Como fundamento, y en primer término, el magistrado señaló que el Estado Nacional -Ministerio de Educación- era parte de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito ya que, según lo dispuesto al respecto en el art. 18 de la ley 25.053 y en el decreto 1125/99, constituía la autoridad de aplicación del régimen en cuestión, y señaló que las demandantes habían circunscripto su reclamo al plazo previsto en el artículo 4027, inciso 3°, del Código Civil, contado a partir del momento de interposición de la demanda. En síntesis, consideró que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la ley 25.053, los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente deben ser destinados a abonar una asignación de carácter remunerativo por cargo que se liquidará mensualmente y exclusivamente a los agentes que cumplan efectivamente función docente, y agregó que las demandantes había cumplido esas funciones en los establecimientos dependientes de la provincia de Buenos Aires. Además, expresó que según lo indicado en los informes periciales contables de fs. 297/305; 319/327vta, 332/336 y 376/426, los demandantes reunían los requisitos necesarios para ser beneficiarios de ese suplemento y, por tal motivo, admitió la demanda en los términos ya expuestos. Sin perjuicio de ello, desestimó que tales importes tuvieran el carácter de bonificables, e impuso las costas a las demandadas. II. Que, contra esa sentencia, el Estado Nacional-Ministerio de Educación- y la Provincia de Buenos Aires apelaron y expresaron agravios a fs. 480/483 y fs. 488/496, que no fueron replicados por los demandantes. En cuanto interesa, el Estado Nacional se agravia por considerar que, de acuerdo con lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa ?Avanzatti, Emilia Zunilda Alejandra y otros c/Entre Ríos, Provincia de y otro s/ordinario?, del 29 de agosto de 2017, su parte carece de legitimación pasiva porque no es titular de la relación jurídica sustancial. En ese precedente se afirmó que la circunstancia de que el pago del suplemento en cuestión se solvente con dinero que la provincia recibe del Fondo Nacional de Incentivo Docente, no autoriza, por sí sola, a atribuir al Estado Nacional legitimación pasiva para actuar en el proceso; y tampoco el mero hecho de haber sancionado el régimen legal cuyos alcances y aplicación se discuten en el caso. Añade que el juez desconoció las impugnaciones formuladas por su parte a fs. 430, relativas a que, sobre los importes del Fondo Nacional de Incentivo Docente, no corresponde el pago de aportes previsionales, ni el sueldo anual complementario, ni de la antigüedad. La provincia de Buenos Aires, que consintió tácitamente la competencia del juez federal (Fallos 329:5333), señala que según el artículo 16 de la ley 25.063, y sus normas reglamentarias, su parte es meramente una intermediaria en tanto se limita a recibir los importes que le remite el Estado Nacional por ese concepto, a verificar el cumplimiento de los requisitos y de los parámetros fijados para su distribución, y a entregar los importes que corresponden a cada uno de los docentes; sin que le puedan ser atribuidas las demoras, o la insuficiencia de los fondos para solventar

los rubros que se indican en la demanda. Entiende que, por tal razón, no puede ser condenada a cumplir con la pretensión que dio origen al pleito.

III. Que en el artículo 13 de la ley 25.063 se dispuso que los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente serán destinados a abonar una asignación de carácter remunerativo por cargo que se liquidará mensualmente y exclusivamente a los agentes que cumplan efectivamente función docente. En el artículo 13 del decreto 878/99, reglamentario de aquella, se precisó que esa asignación especial ?en ningún caso tendrá carácter de normal y habitual ni poseerá regularidad ni permanencia, tratándose de un incentivo a percibir sólo en los casos en que exista disponibilidad de recursos en el Fondo, y se verifiquen las demás condiciones que la ley y este decreto establecen. Esta asignación tendrá carácter remunerativo y será no bonificable, estando sujeta únicamente a los aportes y contribuciones con destino a la obra social sindical y cuota sindical?. El decreto 1125/99 sustituyó ese texto por el siguiente; ?La asignación especial, por tratarse de un incentivo no incorporado definitivamente al salario y percibir sólo durante los cinco (5) años de vigencia de la ley, será no bonificable por ningún concepto, estando sujeta únicamente a los aportes y contribuciones con destino a la obra social y cuota sindical?. Por su parte, mediante la resolución 102/99 del Consejo Federal de Educación, cuya copia está agregada fs. 282/283 y cuyo texto, según se expone a fs. 278, contó con la aprobación de las asociaciones sindicales representativas del sector, se aprobaron los criterios para la distribución de los importes correspondientes al Fondo Nacional del Incentivo Docente, y en ella se reiteró que solamente serían susceptibles de descuento los aportes voluntarios y la cuota de la obra social sindical. Ese régimen fue mantenido y prorrogado por las leyes 25.162, 25.239, 25.264, 25.919 y por las sucesivas normas introducidas en las leyes de presupuesto, sin modificar tales aspectos.

IV.- Que del examen de ese régimen especial -cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada- resulta que los importes recaudados por el Estado Nacional en concepto del Fondo Nacional del Incentivo Docente y remitidos a la provincia no constituyen estrictamente una contraprestación sino un subsidio otorgado a la provincia y destinado a contribuir al mejoramiento de la retribución de los docentes dependientes de esta última, que es su empleadora, es decir, la contraparte en la relación de empleo, o al mejoramiento de la retribución de los docentes de las escuelas privadas subvencionadas por el estado local. Tal como lo establece el artículo 12 de la ley 25.053 esos fondos puedan ser afectados por la provincia a la normalización de los salarios de los docentes o a sustituir recursos presupuestarios propios. Por su parte, y tal como lo hizo notar el informe pericial contable de fs. 282/283, la provincia, en su carácter de empleadora de los docentes, se ajustó a las pautas de distribución establecidas por la autoridad de aplicación, es decir, el Ministerio de Educación, y el Consejo Federal de Educación; sin que le pudiera ser exigida una conducta distinta con relación a la distribución y al pago con recursos que no eran propios y que se hallaban sujetos a un modo de afectación específico; con mayor razón si se tiene en cuenta que en el artículo 10 de la ley provincial 13.552 se establece como regla general que todo acuerdo que afecte cuestiones económicas deberá basarse en créditos presupuestarios vigentes, es decir, contar con la partida presupuestaria correspondiente. El Estado Nacional, que no es el empleador y por tanto no es parte de la relación jurídica sustancial (cfr. CSJN ?Avanzatti, Emilia Zunilda Alejandra y otros c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ordinario?, del 29 de agosto de 2017) no puede ser obligado a subsidiar, adicionalmente, los rubros reclamados por los demandantes; ni la provincia a incluir tales rubros en el sueldo y financiarlos sin contar con la partida presupuestaria correspondiente (cfr. Fallos 340:1070); cuestión que en todo caso debe constituir materia propia de la convención colectiva de trabajo correspondiente.

V. Que, en virtud de las razones expuestas VOTO POR: hacer lugar a los recursos de apelación y dejar sin efecto la sentencia apelada, excepto en lo relativo a los intereses por mora. En virtud del carácter novedoso de la cuestión las costas de ambas instancias se imponen en el orden causado (artículo 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). El Sr. Juez de Cámara, Dr. Guillermo F. Treacy dijo: I.- Que adhiero al voto del Dr. Alemany en cuanto sostuvo que el Estado Nacional no era titular de la relación jurídica en que se sustentaba la pretensión de la parte actora. Ello así, dado que la Corte Suprema de Justicia de la Nación expresó que ?...la circunstancia de que el pago del suplemento en cuestión se solventa con dinero que la provincia recibe del Fondo Nacional de Incentivo Docente, no autoriza por sí sola, a atribuir al Estado Nacional legitimación pasiva para actuar en el proceso (arg. Fallos: 327:4305; 328:5, entre otros). Tampoco justifica su intervención en tal carácter el hecho de que sea demandado por su actividad legislativa, lo que solo determina el marco jurídico aplicable (Fallos: 321:551; 325:961, entre otros), sin pasar por ello a integrar la relación jurídica sustancial sobre la base de la cual se entabla la demanda, de forma tal que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria?. Por lo tanto, toda vez que el Estado Nacional no es titular de la relación jurídica sustancial en que se funda el reclamo, corresponde hacer lugar a los agravios vertidos en el memorial de fojas de 489/496.

II.- Que sin embargo, disiento con lo expresado para deslindar la responsabilidad de la provincia de Buenos Aires en el pago de la asignación derivada del ?Fondo Nacional de Incentivo Docente? (FONID). Al respecto, conviene recordar que la Ley N° 25.053 creó ?...el Fondo Nacional de Incentivo Docente, el que será financiado con un impuesto anual que se aplicará sobre los automotores cuyo costo de mercado supere los cuatro mil pesos (\$ 4.000), motocicletas y motos de más de doscientos (200) centímetros cúbicos de cilindrada, embarcaciones y aeronaves, registrados o radicados en el territorio nacional, el que se crea por esta ley con carácter de emergencia y por el término de cinco (5) años a partir del 1° de enero

de 1998? (art. 1º, prorrogado por medio de la Ley Nº 25.919). A su vez, el artículo 13 establece: 'Los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente serán destinados a abonar una asignación especial de carácter remunerativo por cargo que se liquidará mensualmente exclusivamente a los agentes que cumplan efectivamente función docente. Los criterios para definir la asignación a los distintos cargos serán acordados entre el Consejo Federal de Cultura y Educación y las Organizaciones Gremiales Docentes con personería nacional, procurando compensar desigualdades?'. Asimismo, el artículo 16 dispone que '[l]as 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?'. Por último, el artículo 17 prescribe que '[l]as autoridades de cada provincia y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires liquidarán y abonarán 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?'. De lo expuesto, se advierte que el Estado Nacional transfiere a cada jurisdicción los recursos del FONID para el pago de una asignación especial de carácter remunerativo por cargo que se liquida mensualmente a aquellos agentes que cumplen funciones docentes, mientras que las autoridades de cada provincia y de la Ciudad de Buenos Aires son las encargadas de liquidar y abonar ese suplemento, debiendo presentar ante el Estado Nacional las plantas docentes que cumplen las condiciones determinadas en la Ley Nº 25.053 y en su decreto reglamentario. En el caso de autos, la responsabilidad sobre el pago del suplemento recae en las autoridades de la provincia de Buenos Aires, siendo parte de la relación jurídica sustancial en que se funda la pretensión de los accionantes (en igual sentido, esta Sala, in re 'Barros Andrea Verónica y otros c/ EN- Mº Educación C y T y otros s/ empleo público?', del 11/10/2016; Sala III, in re 'Cornago Sedeño Cynthia Bibiana y otros c/ EN- Mº Educación y otro s/ empleo público?', del 25/02/2016). Por consiguiente, atento a lo expresado y en virtud de los términos del escrito recursivo de fojas 480/483 presentado por la provincia de Buenos Aires (vinculado únicamente con no ser parte de la relación jurídica sustancial), se confirma la sentencia de grado, la cual ordenó el pago del FONID desde los cinco años anteriores a la fecha de interposición de la demanda, con más intereses calculados a la tasa pasiva del Banco Central de la República Argentina. III.- Que en consecuencia, corresponde rechazar el recurso interpuesto por la provincia de Buenos Aires y admitir la apelación del Estado Nacional. En consecuencia, se confirma la sentencia de grado en cuanto hizo lugar a la demanda respecto de la provincia de Buenos Aires y se revoca en relación con la condena al Estado Nacional. Las costas de ambas instancias se imponen a la provincia de Buenos Aires, por aplicación del principio general de la derrota (art. 68 del CPCCN).ASI VOTO. El Sr. Juez de Cámara, Dr. Pablo Gallegos Fedriani adhiere al voto del Dr. Treacy. En virtud de resultado de que informa el acuerdo que antecede, por mayoría, SE RESUELVE: 1) Rechazar el recurso interpuesto por la provincia de Buenos Aires y admitir la apelación del Estado Nacional. En consecuencia, se confirma la sentencia de grado en cuanto hizo lugar a la demanda respecto de la provincia de Buenos Aires y se revoca en relación con la condena al Estado Nacional. 2) Imponer las costas de ambas instancias a la provincia de Buenos Aires, por aplicación del principio general de la derrota (art. 68 del CPCCN). Regístrese, notifíquese y devuélvase. Jorge F. Alemany (en disidencia) Guillermo F. Treacy Pablo Gallegos Fedriani 032341E