

Empleo Publico Docentes Remuneracion Legitimacion Pasiva Gobierno De La Ciudad De Buenos Aires Incentivo Docente

JURISPRUDENCIA

Buenos Aires, 18 de junio de 2020.-

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por los actores en la causa Bruno, Marcelo José y otros s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Bruno, Marcelo José y otros c/ GCBA s/ empleo público (no cesantía ni exoneración)", para decidir sobre su procedencia. Considerando: 1°) Que siete docentes, en actividad y retirados, demandaron al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fin de que liquidara correctamente la asignación especial creada por la ley nacional 25.053, financiada con el denominado "Fondo Nacional de Incentivo Docente" (FO.NA.IN.DO). Relataron que en el artículo 13 de la mencionada ley se había previsto expresamente el carácter remunerativo de la asignación pero que, pese a ello, la demandada la había liquidado y abonado como no remunerativa ni bonificable, en un rubro separado del salario básico. Sobre esa base, reclamaron que la suma se incorporara al salario básico, que se les pagaran las diferencias salariales correspondientes y que se realizaran los aportes de la seguridad social que habían sido omitidos. 2°) Que, al revocar la sentencia de primera instancia que había hecho lugar parcialmente a la pretensión, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires rechazó la demanda. Fundó su decisión en la falta de legitimación pasiva del Gobierno de la Ciudad. A tales efectos sostuvo que "al debatirse en autos la naturaleza de un suplemento creado por el Estado Federal (...) financiado con fondos nacionales (...) delimitado en cuanto a sus alcances y forma de pago por organismos ajenos al Estado local (conf. arts. 13, 14, 18, entre otros, de la ley N°25.053, y resoluciones N° 102/CFCyE/99 y N° 122/CFCyE/99), así como que el Estado Nacional habría reconocido expresamente el límite de la labor de la ciudad de Buenos Aires en el pago del suplemento FO.NA.IN.DO. a una actuación de 'distribuidor' de los fondos (v. anexos de los decretos N° 548/01, N° 620/02, N° 742/04, entre otros), no puede sino concluirse en que el aquí demandado no resulta ser el titular de la relación jurídica sustancial objeto de autos" (fs. 43). 3°) Que los actores impugnaron la sentencia mediante un recurso de inconstitucionalidad local, que fue denegado y motivó una queja ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esa presentación directa también fue rechazada, por considerar el a quo que no se había demostrado un supuesto de arbitrariedad que habilitara la vía extraordinaria intentada. Contra esa decisión, los actores dedujeron un recurso extraordinario federal, cuya denegación dio origen a la queja en examen. 4°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible pues, si bien las resoluciones por las cuales los superiores tribunales provinciales deciden acerca de la procedencia de los recursos extraordinarios de carácter local no son, en principio, revisables en la instancia del art. 14 de la ley 48 y la tacha de arbitrariedad a su respecto es sumamente restrictiva, tal criterio admite excepción cuando -como en este caso- la sentencia impugnada frustra la vía utilizada por el justiciable sin fundamentación idónea suficiente, y ello se traduce en una violación de la garantía del debido proceso consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional (Fallos 311:1446; 320:2089; 339:1453; entre muchos otros). Por otra parte, la decisión apelada causa a los actores un agravio de imposible reparación ulterior, ya que sella negativamente la cuestión relativa a la legitimación pasiva del Gobierno de la Ciudad en forma definitiva, impidiendo que puedan plantear, en adelante, su pretensión frente a aquella parte (Fallos: 308:1832; 312:2134; 324:2184 y causa CSJ 3283/2002 (38-M)/CS1 "Municipalidad de San Isidro c/ Provincia de Buenos Aires", fallada el 22 de mayo de 2007). 5°) Que, como primer punto, corresponde mencionar que la trascendencia de las cuestiones debatidas justifica hacer uso de la excepción prevista en el artículo 11 de la acordada 4/2007 y sortear las inobservancias formales en que han incurrido los presentantes en su recurso. 6°) Que, sentado lo expuesto, cabe recordar que la falta de legitimación se configura cuando una de las partes no es la titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, con prescindencia de la fundabilidad de esta (Fallos: 310:2943; 312:2138; 317:1615; 318:1323; 322:2525; 330:4811; entre otros). Para determinar si se configura tal extremo resulta necesario indagar si existe un vínculo entre el sujeto que alega y pretende titularizar el derecho y aquel frente a quien intenta hacerlo -que es el sujeto pasivo-; así como también si lo que se discute en el pleito gira en torno a los derechos y obligaciones emergentes de ese vínculo y, en particular, a la obligación que el supuesto titular del derecho invocado intenta hacer cumplir al demandado. Solo cuando ello ocurre, es posible afirmar que las partes tienen un interés claro y directo en el resultado del pleito, pues lo que allí se resuelva los beneficiará o perjudicará, en forma personal y concreta. De este modo, se corrobora la existencia de un "caso", "causa" o "controversia" en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional que habilita la intervención de los tribunales de justicia (Fallos: 313:144 y 1681; 315:2316; 316:604; 330:4804 y 340:151, entre muchos otros). 7°) Que, a la luz de lo expuesto, es posible concluir que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue correctamente demandado. En efecto, la pretensión de los actores se funda en la existencia de un régimen jurídico que instituye a los docentes como beneficiarios de una asignación especial

para sus salarios, y al Gobierno de la Ciudad demandado como responsable de la liquidación y pago de tal asignación. Y lo debatido en el pleito versa, precisamente, sobre los alcances de los derechos y obligaciones de las partes en el marco de esa relación. Tal circunstancia surge, con meridiana claridad, del art. 17 de la ley 25.053, que establece que "el 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". También resulta relevante mencionar, en este punto, lo dispuesto por el decreto nacional 878/99 que, al reglamentar el art. 13 de la ley citada, estableció que "a fin de la distribución y transferencia de los fondos recaudados, se suscribirán Actas Complementarias entre la autoridad de aplicación y cada una de las jurisdicciones, fijándose las obligaciones que asume cada parte estipulando el plazo y forma de cumplimiento de cada una de ellas. Para ello, cada Provincia y la Ciudad de Buenos Aires deberán: a) remitir al Ministerio de Cultura y Educación las plantas docentes de todas las escuelas de gestión pública y de gestión privada subvencionadas, conforme a los criterios fijados entre el Consejo Federal de Cultura y Educación y los gremios docentes con representación nacional; b) incorporar los desembolsos de fondos en las respectivas leyes de presupuesto". En tales condiciones, y tal como lo reflejan las normas transcritas, el rol del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires excede el de un mero "distribuidor del incentivo" que le asignaran las instancias jurisdiccionales locales. Más aún, así lo asumió la propia demandada, al dictar distintas resoluciones en las que estableció el modo concreto en que debía liquidarse la asignación y dispuso, expresamente, que ella "no estará sujeta a aportes y contribuciones que recaen en el básico salarial, ni se calculará para el Sueldo Anual Complementario" (Ver resoluciones n° 1024/99 de la Secretaría de Educación y n° 1169/99 de las Secretarías de Educación, Salud, Promoción Social, Cultura, Hacienda y Finanzas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). A lo dicho se puede agregar, todavía, que en la demanda se reclamó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el incumplimiento de una norma de exclusiva naturaleza local -la ley 1528 de "Dignidad del Salario Docente"- que había dispuesto, en lo que aquí interesa, que "los conceptos que perciben los docentes dependientes de la Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en los recibos de haberes conforman adicionales no renumerativos serán incorporadas al sueldo básico rubro 001, eliminándose así la actual naturaleza no renumerativa". 8°) Que, en tales condiciones, la sentencia apelada resulta descalificable sobre la base de la doctrina de la arbitrariedad. Ello es así porque no dio adecuado tratamiento a los planteos serios y conducentes de los recurrentes que demostraban que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no era un simple intermediario que se limitaba a trasladar a los sueldos de sus docentes los fondos que le giraba el Estado Nacional sino que era el responsable de realizar la liquidación de los importes correspondientes al rubro en cuestión y quien, en ejercicio de esa competencia, fijó el criterio que agravió a los demandantes en su calidad de beneficiarios de la asignación y los llevó a iniciar este pleito. De manera que, al decidir como lo hizo, el a quo cercenó, en forma definitiva y sin fundamentación idónea, la posibilidad de los actores de demandar al sujeto que, en caso de prosperar su pretensión, sería el legitimado para satisfacerla, afectando gravemente su derecho de defensa en juicio. 9°) Que, finalmente, conviene dejar en claro que lo hasta aquí expuesto se limita a definir la cuestión de la legitimación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para ser demandado en esta causa, pero no implica pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto. Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales. Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve: 1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia. 2) Hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte nueva sentencia con arreglo al presente. Agréguese la queja a los autos principales. Notifíquese y oportunamente, remítase. ELENA I. HIGHTON de NOLASCO CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ (por su voto) RICARDO LUIS LORENZETTI HORACIO ROSATTI JUAN CARLOS MAQUEDA VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ Considerando: Que esta Corte comparte las consideraciones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos términos cabe remitir por razones de brevedad. A lo expuesto en el referido dictamen corresponde agregar que no es óbice para la solución adoptada lo resuelto por este Tribunal en la causa CSJ 600/2016 (52-A)/CS1 "Avanzatti, Emilia Zunilda Alejandra y otros c/ Entre RÍOS, Provincia de y otro s/ ordinario", sentencia del 29 de agosto de 2017. Allí se trató de una demanda de docentes jubilados de la Provincia de Entre Ríos que impugnaban actos administrativos locales en virtud de los cuales la asignación de la ley 25.053 no se computaba a los efectos del pago del haber de retiro. La Corte decidió que no correspondía su competencia originaria pues el Estado Nacional no era parte sustancial en el pleito por el mero hecho de que estuviera en discusión el alcance de la ley 25.053 o que la asignación se hubiera pagado con fondos aportados por gobierno federal. En este caso, en cambio, se trata de un reclamo articulado por docentes en actividad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la discusión esta centrada en su

legitimación para ser parte demandada en este pleito. Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia. 2) Hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte una nueva sentencia con arreglo al presente. Notifíquese, agréguese la queja a los autos principales y, oportunamente, remítase.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ Suprema Corte: -I- Ante todo, he de señalar que el recurso de hecho (fs. 140/145 de la queja) no cumple en debida forma con la exigencia del art. 1° de la acordada 4/07 en lo que se refiere al límite de renglones por página. Sin embargo, considero que el cumplimiento de los requisitos formales a los que se refiere la citada acordada, corresponde que sean examinados, en definitiva, por esa Corte, en atención a que se vinculan con el dictado del citado reglamento. Por ende, frente a la eventualidad de que el Tribunal estime que el defecto apuntado no resulta esencial ni importa un obstáculo insalvable para la tramitación de la queja, ingresaré al análisis del recurso. -II- A fs. 227/231 vta. del expte. 46399/0, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (sala II) revocó la sentencia de grado que: a) declaró el carácter remunerativo y no bonificable del FO.NA.IN.DO (Fondo Nacional de Incentivo Docente) b) condenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos (GCBA) a que abone las diferencias salariales que correspondieren y c) ordenó comunicar el fallo a la Administración Federal de Ingresos Públicos por el reclamo de pago de aportes y contribuciones patronales. Para revertir el fallo de primera instancia, el tribunal -por mayoría- sostuvo que el demandado -GCBA- no resultaba ser el titular de la relación jurídica sustancial objeto de autos, toda vez que el suplemento fue creado por el Estado Nacional, financiado con fondos nacionales, delimitado en cuanto a sus alcances y formas de pago por organismos ajenos al estado local y porque la Ciudad es un mero distribuidor del incentivo; máxime, además, según expresó, cuando el Estado Nacional no había sido demandado en este pleito. A fs. 236/269 del expte. 46399/0, la parte actora deduce recurso de inconstitucionalidad. Sostiene que la sentencia de la cámara es arbitraria por violación de la garantía constitucional de igualdad ante la ley y del principio de defensa en juicio. Entiende que el tribunal se expidió sobre un tema no debatido en autos, como lo es la falta de legitimación pasiva del GCBA, tanto es así que -arguye- ella no fue opuesta como excepción por la demandada ni se permitió a la actora desarrollar una estrategia defensiva al respecto. Asimismo, sostiene que existen antecedentes jurisprudenciales de la misma cámara con una conclusión diferente de la expuesta en autos, pese a tratarse de la misma situación y del mismo hecho generador del reclamo lo que, a su criterio, genera sentencias contradictorias ante hechos idénticos y una desigualdad entre docentes en la satisfacción de iguales reclamos. Por otro lado, dice que la forma de liquidarse el incentivo docente es contraria al ordenamiento legal vigente y a los principios del derecho laboral, y que en cuanto existe, en el ámbito de la Ciudad, un Estatuto Docente y una ley de relaciones laborales en la Administración Pública, no hay dudas sobre la legitimación del GCBA en su carácter de empleador de los actores y del carácter remunerativo y bonificable del suplemento que debe integrar el sueldo docente. La declaración de inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad presentado por los actores (fs. 285/286 del expte. 46399/0) motivó la presentación en queja por recurso denegado que obra a fs. 92/96 del expte. 13181 del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En esa queja, la actora reitera los agravios hasta ahora sostenidos en el proceso -violación del derecho de defensa, de la igualdad ante la ley, del principio de congruencia y la arbitrariedad del fallo- sosteniendo que el quid de la cuestión es que el GCBA liquida incorrectamente el suplemento en cuestión. A fs. 107/115 (expte. TSJ mencionado en último término), el Tribunal Superior de Justicia resolvió -por mayoría- rechazar la queja interpuesta contra la denegación del recurso de inconstitucionalidad -por remisión a la sentencia en autos "Perroni, Mariana Marcela y otros s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Perroni, Mariana Marcela y otros c/ GCBA s/ empleo público (no cesantía ni exoneración)"- al entender que la actora no logró demostrar la configuración de una cuestión constitucional que habilitara la instancia de excepción. -III- Disconforme, la actora interpone recurso extraordinario federal (fs. 119/137 expte. idem), el que denegado -por mayoría- a fs. 149/151, motivó la queja de autos. Reitera su agravio de "arbitrariedad sorpresiva", y aduce que no es cierto que el GCBA sea un distribuidor de los fondos de incentivo docente, para lo que trae a colación la cita y el texto de varios decretos locales por los cuales el GCBA se compromete a anticipar -de su propio presupuesto- la asignación para el efectivo pago del suplemento FO.NA.IN.DO. Insiste con: a) los defectos de fundamentación normativa de la sentencia, en tanto no tuvo en cuenta las normas laborales ni el principio in dubio pro operarlo, b) el carácter remunerativo y bonificable que debería atribuirse al suplemento en cuestión y c) la contradicción con antecedentes idénticos de primera y segunda instancia del fuero interviniente. -IV- Ante todo, cabe recordar que, como ha dicho V.E., si bien, en principio, la procedencia o improcedencia de los recursos locales no es materia susceptible de revisión por la vía prevista en el art. 14 de la ley 48, en virtud del carácter fáctico y procesal de las cuestiones que suscita, cabe hacer excepción de tal premisa cuando la solución adoptada redunde en menoscabo del derecho de defensa del recurrente, en tanto frustra una vía apta para obtener el reconocimiento del derecho invocado y cuando lo decidido revela un exceso

ritual manifiesto, incompatible con el ejercicio del derecho de defensa en juicio (Fallos: 324:2456 y 2554, entre otros) y omite ponderar argumentos conducentes para una adecuada solución del litigio (Fallos: 304:1397; 316:2477). En este sentido, dijo V.E. que la doctrina de la arbitrariedad no se propone convertir al Tribunal en una tercera instancia, ni corregir fallos que se reputen equivocados, sino que sólo tiende a resguardar casos excepcionales -como ocurre en el sub examine- en los que deficiencias lógicas del razonamiento o una total ausencia de fundamento normativo, impiden sostener que la decisión es una sentencia fundada en ley (Fallos: 311:786). Por otra parte, cabe atribuir a la sentencia carácter de definitiva por causar un agravio de insusceptible reparación posterior, ya que lo cuestionado es la falta de legitimación pasiva de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en autos y lo decidido sella definitivamente la cuestión sin posibilidad de que pueda ser planteada en adelante (conf. args. Fallos 324:2184), pues deja firme una decisión por la que se imposibilita que los actores puedan plantear, en adelante, su pretensión frente a aquella parte.

-V- Sentado ello, a mi entender, asiste razón a la recurrente al sostener que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es titular de la relación jurídica sustancial que se debate en el proceso, aun cuando pueda no ser la única parte que deba intervenir en el proceso como demandada o tercero. Ello se deriva de que del entramado normativo por el que se instaura el fondo docente en cuestión se deriva una serie de obligaciones atribuidas tanto al GCBA como al Estado Nacional, lo que torna inadmisibles que se excluya al primero de la litis. En lo que aquí interesa, la ley 25.053 (Fondo Nacional de Incentivo Docente) establece que las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires deberán presentar a la cartera educativa nacional las plantas docentes que cumplen con las condiciones determinadas en las normas como para ser destinatarias del incentivo de marras, sobre cuya base se realizarán las transferencias de los recursos a la jurisdicción (art. 16). Asimismo, determina que las autoridades del gobierno de la Ciudad Autónoma liquidaran y abonarán a cada docente identificado en la planta aprobada, el importe pertinente discriminado bajo el rubro FONAINDO con los recibos de sueldo correspondientes (art. 17). Por decreto nacional 878/99 se aprobó la reglamentación parcial de la ley, estableciéndose que "a fin de la distribución y transferencia de los fondos recaudados, se suscribirán actas complementarias entre la autoridad de aplicación y cada una de las jurisdicciones, fijándose las obligaciones que asume cada parte estipulando el plazo y forma de cumplimiento de cada una de ellas. Para ello, cada Provincia y la Ciudad de Buenos Aires deberán: a) remitir al Ministerio de Cultura y Educación las plantas docentes de todas las escuelas de gestión pública y de gestión privada subvencionadas, conforme a los criterios fijados entre el Consejo Federal de Cultura y Educación y los gremios docentes con representación nacional; b) incorporar los desembolsos de fondos en las respectivas leyes de presupuesto// (la cursiva no es original). En igual orden, el art. 13 de la mencionada ley estipuló que los criterios para definir la asignación a los distintos cargos serían acordados entre el Consejo Federal de Cultura y Educación y las organizaciones gremiales docentes con personería gremial. A raíz de ello, se aprobó la resolución 102/99 CFCyE, en cuyo anexo "Criterios de distribución" (aprobado por el art. 1º), se determinó que "cada Provincia y la ciudad de Buenos Aires presentarán una preliquidación con carácter de Declaración Jurada sobre la base de las plantas docentes que cumplan las condiciones de la Ley y la reglamentación vigentes" (la cursiva es agregada) y que "determinada la procedencia de la preliquidación se formalizarán las actas complementarias y se transferirán los recursos". Por su parte, por medio de sendos decretos locales -548/01, 620/02, 2123/03, 742/04, entre otros- se ratificaron las respectivas actas complementarias entre la cartera ministerial nacional y el GCBA. En ellos, la Ciudad afirmó haber presentado "... la preliquidación establecida en el punto 14 del anexo de la resolución 102/99 y su modificatoria 122/99 del Consejo Federal de Cultura y Educación ... manifestando su representante con carácter de declaración jurada que la misma se ajusta en un todo a las pautas y criterios aprobados por la citada resolución" (vgr. cláusula primera anexo decreto 620/GCABA/2002). A ello se agrega que los actores sustentaron su pretensión en que debía cumplirse con lo dispuesto en la ley local 1528. Por lo expuesto, la sentencia resulta arbitraria porque, sin considerar en su totalidad el régimen normativo del fondo docente en cuestión, cercenó en forma definitiva la posibilidad de que los actores demanden al GCBA, a quien aquél atribuye deberes específicos, y tampoco tuvo en cuenta que los jueces de la causa tenían facultades para integrar la litis con el Estado Nacional, de modo de garantizar debidamente el derecho de defensa de las partes y el dictado de una sentencia útil. Lo expuesto aquí se limita al examen de la falta de legitimación del GCBA, sobre la base de la cual se resolvió el juicio y dio lugar posteriormente al rechazo del recurso local mediante la sentencia aquí apelada, pero no implica pronunciamiento alguno sobre el fondo de la cuestión. Ello así, estimo que cabe descalificar el fallo apelado de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal en materia de arbitrariedad.

-VI- Por lo expuesto, opino que corresponde admitir la queja, hacer lugar al recurso extraordinario con el alcance indicado precedentemente, dejar sin efecto la sentencia y remitir las actuaciones al tribunal de origen a fin de que dicte una nueva ajustada a derecho. Buenos Aires, 19 de junio de 2018. LAURA M.

MONTI ADRIANA N. MARCHISIO Subsecretaria Administrativa Procuración General de la Nación

Correlaciones: Cabral, Gerardo Aníbal y otros c/GCBA s/empleo público (no cesantía ni exoneración) - Trib. Sup. Just. Bs. As. (Ciudad) ? 12/07/2017 - Cita digital IUSJU050613E Perroni, Mariana Marcela y otros c/GCBA s/empleo público - Trib. Sup. Just. Bs. As. (Ciudad) ? 19/08/2016 - Cita digital IUSJU011299E 000766F

>