Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 transcriptas, 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

RICARDO LUIS LORENZETTI

HORACIO ROSATTI

JUAN CARLOS MAQUEDA

VO-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO 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.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por **los actores, Marcelo José Bruno y otros,** representados por la **Dra. Celia Zorzenón.**

Tribunal de origen: **Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala II; Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires n° 15.**