



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

Expte. N° 13046/16 "Landolfo, Beatriz Silvia y otros s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Landolfo, Beatriz Silvia y otros c/ GCBA s/ empleo público (no cesantía ni exoneración)".

TRIBUNAL SUPERIOR:

I.- Objeto

Vienen las presentes actuaciones a esta Fiscalía General a fin de dictaminar sobre la queja y, en su caso, respecto del recurso de inconstitucionalidad denegado a la parte actora, de conformidad con lo dispuesto a fs. 100, punto 2.

II.- Antecedentes y síntesis de la cuestión debatida

La Sala I de la Cámara de Apelaciones en los Contencioso Administrativo y Tributario denegó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la parte actora (cfr. fs. 89) contra la decisión que revocó la sentencia de grado (cfr. fs. 44 y vta.).

Para así decidir, la Cámara consideró:

a) que no se encontraba adecuadamente fundada la existencia de una cuestión constitucional (cfr. fs. 87 vta., considerando IV, párrafo 1°);

b) que si bien la sentencia impugnada se fundó en legislación federal, no se configura un supuesto de resolución en contrario a ese derecho (cfr. fs. 88, considerando IV, párrafo 5°);

c) que los temas objeto de tratamiento en los presentes obrados, quedaron circunscriptos a cuestiones de hecho y prueba (cfr. fs. 88 y


Juan G. Corvalán
Fiscal General Adjunto
Contencioso Administrativo y Tributario

vta., considerando V);

d) que el recurso sólo manifiesta su discrepancia con la solución adoptada por la Cámara, pero no logra evidenciar que se trate de un pronunciamiento arbitrario (cfr. fs. 88 vta./89, considerando VI).

Recuérdese que la Sala I revocó el pronunciamiento de grado en cuanto reconoció el carácter remunerativo del rubro correspondiente al Fondo Nacional de Incentivo Docente (en adelante, FO.NA.IN.DO) y ordenó al GCBA a liquidar y abonar a los actores, las diferencias salariales correspondientes al sueldo anual complementario por los períodos no prescriptos, más sus intereses (cfr. fs. 25), porque entendió que éste no puede ser considerado válidamente como sujeto pasivo del mandato requerido por los actores (cfr. fs. 43 vta., considerando VIII, párrafo 9°).

Para así decidir, entendió que conforme los términos de la Ley Nacional N° 25.053, el GCBA no sería el titular de la relación jurídica en que se sustenta la pretensión. Que el artículo 1° de la citada ley, estableció la creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (cfr. fs. 42, considerando VI, párrafo 2°), y que conforme surge de los arts. 16, 17 y 18 de la misma norma, las autoridades educativas de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires deben presentar al Ministerio de Cultura y Educación las plantas docentes que cumplan las condiciones determinadas en la presente ley, sobre cuya base se realizarán las transferencias de los recursos a cada jurisdicción por parte del Estado Nacional (cfr. fs. 42 y vta., considerando IV, párrafos 5° y 6°).

Frente a dicho decisorio, la parte actora interpuso recurso de inconstitucionalidad (cfr. fs. 45/80).

Entre sus agravios, básicamente, invocó:

a) Violación del derecho de defensa: por haber fallado *extra petita*, toda vez que el accionado no dedujo excepción de falta de



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

legitimación pasiva ni requirió la citación del Estado Nacional como tercero (cfr. fs. 72 y vta. punto 5.2.).

b) Violación del principio de igualdad debido a la existencia de juicios que, sin perjuicio de tratarse de iguales situaciones y de un mismo hecho generador, arribaron a diferentes soluciones dando lugar a sentencias contradictorias (cfr. fs. 73 vta./74, punto 5.3.).

c) Violación de los principios constitucionales de "igual remuneración por igual tarea" y "de retribución justa" por parte del GCBA quien, como empleador, debe abonar la remuneración integrando el FO.NA.IN.DO al salario docente con carácter remunerativo y bonificable (cfr. fs. 77 vta., párrafo 3° y fs. 79, párrafo 2°).

d) Arbitrariedad de la sentencia por: i) ignorar la voluntad del legislador (cfr. fs. 79, párrafo 3°); ii) la consideración solo aparente de los hechos con error en cuanto a la aprehensión de su significado (cfr. fs. 79 vta., párrafo 1°); y iii) renegar del principio constitucional *in dubio pro operario* (cfr. fs. 79 vta., párrafo 4°).

Frente al rechazo del recurso de inconstitucionalidad, la parte actora dedujo la presente queja (cfr. fs. 90/94 vta.).

III. Análisis de admisibilidad

En relación con la admisibilidad de la queja, cabe señalar que la misma fue presentada por escrito, ante el Tribunal Superior de Justicia (en adelante, el TSJ) y se dirige contra una sentencia definitiva emanada del tribunal superior de la causa (cfr. art. 33 de la Ley N°

Juan G. Corvalán
Fiscal General Adjunto (02).
Contencioso Administrativo y Tributario

No obstante, el recurso no contiene una crítica fundada de los argumentos expresados por la Sala para rechazar el recurso de inconstitucionalidad, en tanto no rebate adecuadamente el auto denegatorio.

Es doctrina constante del TSJ que constituye un requisito mínimo para la concesión de la queja que ésta contenga una crítica concreta y razonada del auto denegatorio del recurso de inconstitucionalidad (cfr. TSJ, Expte. N° 6197/08 "Moñita, Pedro Pablo Gonzalo", 20/5/2009, considerando 2° del voto de la Dra. Conde, entre muchos otros), recaudo que el escrito en examen no reúne, ya que la Cámara rechazó fundadamente los planteos deducidos por la actora en aquella presentación sin que la queja demuestre el error o la arbitrariedad en que incurriera el decisorio que desestima el planteo extraordinario.

Más aún, la discrepancia de la parte actora con lo resuelto y la reiteración de los argumentos desarrollados en el recurso de inconstitucionalidad plasmados en el escrito de queja, no revisten entidad constitucional suficiente para lograr la apertura de la instancia extraordinaria.

Si bien lo señalado sella la suerte desfavorable del recurso de queja, corresponde desarrollar las siguientes consideraciones a fin de resguardar acabadamente el derecho de defensa y para el supuesto hipotético de que el TSJ considere procedente la queja.

En este sentido, entiendo que el recurso de inconstitucionalidad debe ser rechazado, básicamente, por tres argumentos:

a) Sobre la vulneración del derecho de defensa y el principio de congruencia. En primer término, cabe recordar que la legitimación es un requisito que, por ser de carácter jurisdiccional, debe ser comprobado aún de oficio. Ello debido a que su configuración importa



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

la posibilidad de juzgar siendo ésta una cuestión no disponible por las partes o por el consentimiento que éstas den a la sentencia¹.

En segundo lugar, cabe observar que es reiterada la jurisprudencia de la CSJN y del TSJ en cuanto a que la alegada violación al principio de congruencia (por haberse pronunciado los jueces de grado sobre una cuestión no planteada en la demanda) no resulta procedente porque la interpretación de los escritos constitutivos de la *litis* para determinar el alcance de las pretensiones es, por regla, de resorte exclusivo de los jueces de mérito².

En virtud de ello, la consideración detallada de ese escrito por parte de la Sala I para resolver en el sentido en que lo hizo (cfr. fs. 43 y vta., considerando VIII), obliga a descartar la vulneración del derecho de defensa.

No obstante lo anterior, es dable destacar –a diferencia de lo manifestado por el presentante– que el GCBA, al contestar la demanda y también el traslado del recurso de inconstitucionalidad (cfr. fs. 17/18 apartado 4.3.2 y fs. 83 vta., párrafo 4º, respectivamente) explicó que el FO.NA.IN.DO no es liquidado por el GCBA y tampoco la Ciudad provee los fondos necesarios para su pago. Consecuentemente, señaló que la Ciudad no puede modificar las pautas y criterios establecidos ya que se

¹Cfr. Corte Suprema de Justicia de la Nación –CSJN–, Fallos **308:1489**, considerando 9º; **331:2257**, considerando IV del Dictamen de la Procuración General al que remitió la CSJN; **329:3651**, considerando III dictamen de la Procuración General al que remitió el voto del Dr. Zaffaroni; **S.C., M.128, L.XLVII**. "Mugnaini Fiad, Eduardo Julio, por Derecho propio y en su carácter de Defensor del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto el E.N.A., ENARGAS y otro ~Amparo Ley 16.986 ", 27/08/13, considerando IV del Dictamen de la Procuración General al que remitió la CSJN; **U. 67. XLVI**. "Universidad Nacional de Río Cuarto c/ Pcia. De Córdoba y otros s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", 20/05/2014, considerando 3º

² Cfr. CSJN, Fallos: **270:162**, considerando 3º; **284:109**, considerando 5º; **291:268**; **295:548**, considerando 6º; **300:468**; **301:449**; **302:175**; **303:774**; **304:635**; **315:1645**, considerando 3º; y TSJ, **Expte. N° 6197/08** "Moñita, Pedro Pablo Gonzalo", 20/05/2009, considerando 2º del voto del Dr. Casás, entre muchos otros.

trata de cuestiones privativas del Estado Nacional a quien debería haber demandado la actora en procura de la modificación que pretende.

A dicha circunstancia hizo referencia la propia sentencia de la Alzada (cfr. fs. 43 y vta., considerando VIII), por lo que cabe concluir que la cuestión atinente a la legitimación no fue intempestivamente traída a la causa por la Cámara y, por tanto, no es plausible sostener la afectación del derecho de defensa y la violación del principio de congruencia.

b) Sobre la violación del principio de igualdad. A fin de analizar esta cuestión, es preciso recordar que, en el ámbito local rige un sistema de control de constitucionalidad y convencionalidad mixto: difuso y concentrado; siendo una característica natural del primero la posibilidad de que, frente a causas análogas, existan sentencias que resuelven de manera diferente, sin perjuicio del deber de los tribunales inferiores de adecuar sus resoluciones a la jurisprudencia del Superior cuando no existan razones fundadas que permitan apartarse de ella.

Por otra parte, es posible señalar que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de los precedentes. Así lo ha manifestado la Procuración General de la Nación al decir que quien recurre no posee un derecho adquirido a que se preserve, a lo largo del juicio, la jurisprudencia de los tribunales, pues ello implicaría obligar a estos últimos a mantener pétreos criterios (cfr. dictamen de la Procuradora General de la Nación, Laura Monti, en “Sánchez, Ramón c/ Municipalidad de Santa Fe”, 2/10/2007)³.

En consecuencia, no es plausible sostener la configuración de un escándalo jurídico cuando la solución adoptada –más allá, de los

³ Más aún, en dicha ocasión se recordó que es doctrina de la CSJN que los planteos fundados en el cambio de jurisprudencia no habilitan la instancia del art. 14 de la Ley Nacional N° 48 (cfr. CSJN, Fallos: 302:785 y 305:2073, entre otros).



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General

2016 “Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina”

argumentos utilizados y de la complacencia que estos producen a las partes— no lesionó derechos constitucionales e importó dar una solución razonable al pleito cuyos efectos dejan firme la sentencia de grado.

Además, tal como lo reconoció la recurrente (cfr. fs. 72 vta. /74 vta. punto 5.3.) no existe una jurisprudencia uniforme y constante sobre la materia debatida y, por eso, no se advierte —pese al esfuerzo argumental desplegado por la parte actora— que se haya producido una violación al principio de igualdad de los actores respecto de otros accionantes, en otros pleitos.

c) Sobre la arbitrariedad. Los planteos recursivos de la recurrente sólo evidencian su desacuerdo con la sentencia, sin lograr demostrar que los magistrados intervinientes hayan excedido, con su razonamiento, toda interpretación posible del derecho infra constitucional aplicable al caso o de las alegaciones de las partes.

Ello así, pues, por un lado, la actora omitió considerar que es una facultad privativa de los jueces de la causa establecer el sentido y alcance de las pretensiones acerca de cuya procedencia les incumbe expedirse (cfr. TSJ, Expte. N° 5353/07, “La Royal Sociedad Anónima de Servicios”, 21/12/2007, considerando. 3° del voto del Dr. Lozano, entre otros); y, por el otro, sus agravios no logran poner de resalto deficiencias lógicas o de fundamentación que impidan considerar al pronunciamiento impugnado como la sentencia fundada en ley a la que hacen referencia los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional.

Por tanto, debe recordarse que, tal como lo ha sostenido el TSJ, la discrepancia del recurrente con el razonamiento efectuado por la Cámara no significa que su sentencia devenga infundada y, por

ende, arbitraria (cfr. TSJ, Expte. N° 49/99 "Federación de Box", 25/8/99, considerando 5°, entre otros).

Por las consideraciones expuestas, corresponde que el Tribunal Superior de Justicia rechace la queja y, eventualmente el recurso de inconstitucionalidad, deducidos por la parte actora.

Se suscribe el presente de conformidad con la delegación establecida en el art. 6° de la Resolución FG N° 214/2015.


Fiscalía General, 15 de abril de 2016

DICTAMEN FG N° 277 /16.



Juan G. Corvalán
Fiscal General Adjunto
Contencioso Administrativo y Tributario

Seguidamente se remitieron las actuaciones al TSJ. Conste.



M. de las Nieves Macchiavelli
Secretaria General
Secretaría Judicial
Fiscalía General - C.A.B.A.