



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-77198-1

**“Contarini, Adriana Raquel contra Dirección
General de Cultura y Educación sobre Pretensión
de restablecimiento o reconocimiento de derechos.”**

A 77.198

Suprema Corte de Justicia:

La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en el departamento judicial de General San Martín confirma la sentencia apelada -por otros fundamentos- y declara de oficio la inconstitucionalidad del artículo 2° de la ley N° 13355.

Contra dicho decisorio la parte demandada promueve recurso extraordinario de inconstitucionalidad.

El Supremo Tribunal de Justicia dispone a tenor de lo dispuesto por el artículo 302 del Código Procesal Civil y Comercial la intervención de la Procuración General a los fines de emitir dictamen.

I.- Antecedentes.

La parte actora inicia en su oportunidad acción contencioso administrativa contra la Provincia de Buenos Aires con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de la retribución especial por cese prevista en la ley N° 13355, la cual le fuera denegada en sede administrativa.

Al contestar la demanda, la representación fiscal sostiene que la decisión administrativa cuestionada resulta ajustada a derecho, en tanto la normativa aplicable determina como requisito para acceder al beneficio, además de cierta antigüedad, haber formado parte de la planta permanente de la Administración Pública provincial, recaudo que la actora no cumplimentaba dada su situación de revista como docente provisional.

El señor Juez de Primera Instancia hace lugar a la pretensión con fundamento en que la decisión denegatoria omite justificar la razón de dar diferente tratamiento a los docentes que prestaron servicios de idéntica manera, según revistieran como titulares o provisionales.

Contra el dicho fallo la demandada deduce recurso de apelación alegando el apartamiento injustificado de la ley N° 10579 al equipararse al personal docente titular y provisorio, la inexistencia de discriminación reprochable en el Estatuto Docente y la violación de los principios de legalidad y de división de poderes, con grave daño institucional y presupuestario.

La Cámara de Apelación resuelve rechazar el recurso de apelación y confirma el

decisorio de grado y declara la inconstitucionalidad del artículo 2° de la ley N° 13355, con fundamento en el principio de igualdad y en la equidad (15 de abril de 2021).

El representante fiscal deduce, por escritos separados, recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley y doctrina legal (rechazado por la insuficiencia del valor del agravio mediante res. del 3 de mayo del año 2022)- y recurso extraordinario de inconstitucionalidad.

En éste último alega que la decisión del *a quo* ha descalificado por inconstitucional una norma legal que resulta válida; que se vulnera garantías constitucionales y que ocasiona perjuicios económicos al Fisco, motivos por los cuales solicita su revocación.

Concedido el recurso extraordinario de inconstitucionalidad, el Tribunal dispone el pase de los autos al señor Procurador General a fin de emitir dictamen (conf. art. 302, CPCC).

II.- De la sentencia impugnada.

En la sentencia de la Cámara de Apelación se destaca que “[...] *la accionante se ha desempeñado a lo largo de todos los años necesarios para acogerse al régimen jubilatorio previsto para su profesión, siempre bajo la calidad de provisional y/o suplente*” (v. Consid. 8, párr. 6).

Aprecian “[...] *poco verosímil que esa permanencia sostenida en el tiempo por más de dos décadas y un lustro en un régimen precario haya obedecido a una decisión voluntaria y deliberada de la Sra. Contarini*”.

Para añadir: “*De no haber sido así, la accionada bien podría haber alegado esa situación y acreditado, por ejemplo, que ha realizado las convocatorias a concurso legalmente previstas para regularizar las vacantes a los cargos titulares que durante todo ese lapso se había encontrado cubriendo temporalmente la Sra. Contarini y la carencia de los requisitos necesarios para la participación y/o la lisa y llana ausencia de inscripción en ellos, entre otras cuestiones impeditivas*” (v. Consid. 9, primer párr.).

Juzgan que las particularidades del supuesto en estudio “[...] *torna inconstitucional al precepto sometido a examen, por irrazonable y discriminatorio en el caso concreto [...]*” (v. Consid. 9, párr. 4).

Se afirma que no obstante la claridad y precisión de la norma legal que impediría a la actora acceder a la percepción de la remuneración especial por carecer de estabilidad, difícil resulta considerar que el legislador, al haber sancionado la ley N° 13355 con la finalidad de gratificar a los agentes que hubieren tenido una extensa trayectoria en la Administración



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-77198-1

provincial, haya impuesto el recaudo de pertenecer a la planta permanente pensando que podría ocurrir la situación de que un empleado, empleada pudiera haber desarrollado toda su carrera en cargos de revista temporaria (v. Consid. 9, párr. 5).

Sostienen que el artículo 2° de la ley N° 13355 -en cuanto exige la pertenencia a la planta permanente de la Administración provincial para acceder al beneficio previsto en la norma- resulta inconstitucional, en tanto la actora encuadra perfectamente en los fines que inspiraron la sanción de aquella ley (v. Consid. 10, primer párr.).

Aseveran la descalificación constitucional que propicia en “*la directriz establecida por la Suprema Corte de Justicia en cuanto a que en la interpretación de las normas que regulan el acceso a beneficios como el aquí ventilado, se requiere un máximo de prudencia en casos que su inteligencia pueda llevar a la pérdida de un derecho por parte de aquéllos a quienes las leyes han querido proteger o beneficiar [...]*” y en el principio de equidad (v. Consid. 11).

**III.- Del recurso extraordinario de inconstitucionalidad
interpuesto por la representación estatal.**

1. Admisibilidad.

Se esgrime el cumplimiento de las condiciones de admisibilidad del presente recurso por cuanto reuniría los recaudos establecidos en la legislación procesal aplicable (v. arts. 161, inciso 1°, Constitución de la Provincia de Bs. As., 60 CPCA y 299 a 301, CPCC).

Se sostiene:

-Se impugna la sentencia definitiva dictada en la causa que decide la cuestión de fondo.

-La sentencia cuestionada emana de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín, no existiendo otra instancia de revisión más que la que se intenta ante este tribunal.

-Se deduce en el plazo de diez días contados desde la notificación del fallo recurrido y se presenta debidamente fundado ante el tribunal de la causa.

-Se fundamenta en la errónea resolución de un *caso constitucional local* en tanto se ha descalificado una norma general y abstracta por considerarla violatoria de una cláusula de la Constitución Provincial.

-La cuestión constitucional fue introducida expresamente y de oficio por la Cámara,

de modo que el planteo de inconstitucionalidad se deduce en la primera oportunidad procesal que la representación fiscal tiene para ejercer su derecho de defensa en punto a la cuestión suscitada.

Se alega un agravio concreto de carácter económico que revestiría -según entiende la recurrente- entidad suficiente como para adquirir el nivel de gravedad institucional en tanto, a través de la descalificación constitucional que han resuelto los jueces de segunda instancia, se invalida una norma legal que establece una de las condiciones de acceso al universo de beneficiarios de la *retribución especial* por cese, recaudo que, de ser eliminado del sistema, generaría un grave perjuicio para el patrimonio fiscal por el efecto expansivo que podría acarrear.

Por ello se solicita la aplicación del llamado *certiorari positivo de admisión* (v. art. 31 bis, ley N° 5827) a fin de sortear cualquier obstáculo formal que pretendiera oponerse a esta vía recursiva extraordinaria.

2. Fundamentos.

Mediante el remedio procesal articulado, el representante del Fiscal de Estado pretende que se revoque el fallo de la Cámara de Apelación declarándose la constitucionalidad del artículo 2° de la ley N° 13355.

Denuncia que la sentencia apelada conlleva una resolución contraria a la correcta inteligencia de las cláusulas de la Constitución Provincial.

Sostiene que no se advierte contradicción alguna entre la norma legal puesta en crisis y el artículo 11 de la Constitución Provincial atento que la exclusión de la actora del universo de docentes a los cuales está destinado el cobro de la retribución especial por cese (docentes titulares) no es fundamento suficiente para determinar que la normativa aplicable viola el principio de igualdad ante la ley.

Afirma que se trata de una *liberalidad* que el legislador ha elegido otorgar a un conjunto determinado de sujetos (docentes titulares que acrediten cierta cantidad de años de servicio y cesen a los fines jubilatorios), que no existe un derecho constitucional a que todos los docentes la cobren y que el Estado no está obligado a mantenerla en el tiempo atento los cambios legislativos que enuncia.

Califica como indebido el cobro por parte de la actora de un premio establecido con carácter excepcional para una categoría de empleados que no integra.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-77198-1

Destaca que el pretendido carácter discriminatorio e inequitativo en que la sentencia fundamenta la inconstitucionalidad del artículo 2° de la ley N° 13355, no contempla que el ordenamiento jurídico impide la equiparación del Personal Titular (permanente) con el Personal Provisorio y Suplente (temporario).

Cita jurisprudencia de la Suprema Corte que reconoce, sin reproche por discriminación, que el Estatuto Docente contempla tres modalidades en las que el docente puede desempeñar su cargo: titular, provisional y suplente; previendo el derecho a la estabilidad exclusivamente para los docentes titulares.

Atiende a que estas tres categorías de desempeño no sólo presentan diferencias en cuanto a los derechos de que gozan los docentes que en ellas revistan, sino también en cuanto a las exigencias y oportunidades para su designación.

Apunta que quienes como la actora se desempeñan como docentes provisionales o suplentes, no tienen derecho: a la estabilidad en el cargo, categoría, jerarquía y ubicación de destino; al ascenso, permuta o traslado; al progresivo acrecentamiento de horas-cátedra, hasta el máximo compatible; al cambio de funciones en caso de disminución o pérdida de aptitudes psico-físicas, por no alcanzar a cumplir los requisitos establecidos para la jubilación por incapacidad; a solicitar concentración de tareas; a la consideración, por parte de las autoridades, de los problemas que afecten la unidad familiar; a la obtención de becas para su perfeccionamiento cultural y profesional o licencia a tal fin; a participar en el gobierno escolar.

Enfatiza que, en el caso, no se encuentra controvertido el hecho de que la actora cesa como docente provisional o suplente -y no como titular-, motivo por el cual no se hallarían cumplidos los recaudos requeridos por la ley para acceder al premio jubilario.

Esgrime que la Cámara de Apelación se equivoca cuando sostiene la inequidad de la situación a que da lugar la normativa expresando que le resulta” *poco verosímil que esa permanencia sostenida en el tiempo por más de dos décadas y un lustro en un régimen precario haya obedecido a una decisión voluntaria y deliberada de la actora*”.

Entiende que, con ese razonamiento, el *a quo* pretende equiparar al docente provisional con el titular, consolidando un vínculo laboral con estabilidad por el solo paso del tiempo.

Sostiene que tal interpretación contraría las previsiones del régimen estatutario vigente -que sólo otorga estabilidad al titular- y viola la igualdad en el afán de uniformar

situaciones diferentes en un supuesto en que la ley distingue situaciones que son disímiles.

Cita jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, como provincial para destacar que el legislador podría -sin mengua del principio de igualdad- contemplar de manera distinta situaciones que considere diferentes, en la medida en que dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o clase, ni importen ilegítima persecución de personas o grupos de ellas.

Por último, refiere que las leyes fiscales se rigen por el principio que establece que toda interpretación legal debe comenzar por la letra de la ley misma, debiendo aplicársela estrictamente y en el sentido que resulte de sus propios términos, cuando su texto es claro y expreso.

IV.- Considero que el recurso extraordinario interpuesto no debería prosperar.

1. Preliminarmente cabe recordar que el objeto del recurso extraordinario de inconstitucionalidad es el de corregir errores *in iudicando* cometidos al considerarse el apego de una norma local a la Constitución provincial (v. arts. 161 inc. 1º, Constitución de la Provincia de Bs. As.; 299 y 300, CPCC).

En la especie, tal como surge del relato de antecedentes, la demandada cuestiona la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2º de la ley N° 13355 (BOBue, 02-08-2005), resuelta por los magistrados de grado por su supuesta violación al artículo 11 de la Constitución provincial (SCJBA, A 74742, “Romero”, res., 29/05/2019 A 76242, “Falabella”, res., 19/08/2020 A 74746, “Clavero”, sent., 06/10/2021, e. o.).

2. A fin de poner en contexto el supuesto de autos, cabe señalar que en el marco normativo que rige la actividad docente en la provincia de Buenos Aires, el *beneficio especial* objeto de análisis, contemplado por el artículo 39 del Estatuto Docente (ley N° 10579, BOBue 30 y 31-12-1987), fue alcanzado por diversas leyes de emergencia que determinaron su suspensión (ley N° 12867, BOBue, 08-04-2002), su restablecimiento (ley N° 12727, BOBue, 24-07-2001, conf. modificación incorporada por ley N° 12775, BOBue, 21-11-2001), su derogación (ley N° 13154, BOBue, 13-12-2003) y su reposición (ley N° 13355).

De modo tal que, en la actualidad, rige la ley N° 13355 cuyo artículo 1º establece “[...] *para el Personal de la Administración Pública Provincial, comprendido en los regímenes de las Leyes [...] 10579 [...] y sus modificatorias una retribución sin cargo de*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-77198-1

reintegro equivalente a seis (6) sueldos básicos más antigüedad, sin ningún tipo de descuentos la que será otorgada a partir del cese del agente cuando éste no tenga carácter de sanción disciplinaria”.

Luego, el invalidado artículo 2° dispone: *“Será acreedor al beneficio dispuesto por el artículo precedente, únicamente el personal de la planta permanente que al momento del cese cuente con treinta (30) años de servicios en la Administración Pública Provincial, o la cantidad de años que de acuerdo a la legislación especial, sean necesarios a los efectos jubilatorios”.*

3. La naturaleza jurídica del beneficio en cuestión estaría explicitada en los fundamentos de la ley N° 14196 (BOBue, 14-12-2010) que vino a restablecer la retribución especial por egreso que contemplaban las normas estatutarias para el Personal dependiente de la Administración Pública Provincial en ocasión de contar con los requisitos para la obtención del beneficio jubilatorio.

Una correcta inteligencia de la ley atento lo explicitado en sus fundamentos, no podría violentar su texto cuando tiene en cuenta la finalidad de ser un estímulo, *un reconocimiento a la trayectoria laboral de los agentes públicos*, tal como lo contempla la norma que le diera origen (v. ley N° 8303, BOBue, 11-12-1974; v. SCJBA, consid. tercero, punto tercero, A 75285, "Bruni", sent. 09/06/2021, voto de la señora Magistrada Kogan: *“Al respecto este Tribunal tiene dicho que cuando una disposición reglamentaria desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu y finalidad, ello contraría el principio de jerarquía normativa y configura un exceso en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución concede al Poder Ejecutivo”*, y sus citas, causas: C 115.486, "Capaccioni", sent., 30/10/2014 y B 62043, "Karanicolas", sent., 31/10/2016).

No se trataría pues de una indemnización, de una liberalidad o de un beneficio previsional de excepción que ha de interpretarse restrictivamente, sino de un derecho derivado de la labor desarrollada en la administración pública, al servicio de los habitantes de la provincia de Buenos Aires, en particular, el servicio desempeñado en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (conf. impronta del beneficio-derecho, v. PGSCJBA, dictamen en causa A 73186, *“Federación Educadores Bonaerenses”*, acápite tercero, subtítulo tercero, punto cuarto, del 27 de mayo de 2020, y al decir del Supremo Tribunal: *“[...] constituye*

un reconocimiento económico o gratificación que premia una dilatada trayectoria del agente en la Administración de la Provincia de Buenos Aires [...]”, v. B 64746, “*Chiabrera*”, sent., 25/08/2010, B 65473, “*Studdert*”, sent., 09/03/2016, e. o.).

Este cuadro situacional y la finalidad perseguida por el legislador al restituir el derecho al reconocimiento a la permanencia laboral para quienes se desempeñaron sin sanciones disciplinarias en la administración pública, aconsejan adoptar como criterio en su aplicación, uno que mejor se conforme con el espíritu de la ley.

La adecuada hermenéutica normativa debe buscar el sentido que la torne compatible con la finalidad que con ella se persigue, a fin de que el propósito de la ley se cumpla, de acuerdo con las reglas de una razonable y discreta interpretación.

En esa dirección, ha dicho el Alto Tribunal nacional que cuando literalmente una norma presenta imperfecciones técnicas, dudas o ambigüedades jurídicas, o admite razonables distinciones, la misión judicial consiste en recurrir a la *ratio legis*, porque no es el espíritu de la ley el que debe subordinarse a las palabras sino éstas a aquél, máxime cuando aquella *ratio* se vincula con principios constitucionales que siempre han de prevalecer (CSJNA, *Fallos*, “*Morrone*”, 322:1699 -1998-; “*De Maio*”, 337:1006 -2014-).

De ese modo, se deberá atender a los elementos que se conformen, a las razones que inspiraron al legislador en oportunidad de sancionar la norma y a la finalidad de su dictado pues no debe perderse de vista que el trabajo tiene características que imponen su consideración con criterios propios que, obviamente, exceden el marco del mercado económico y se apoyan en principios de cooperación, solidaridad y justicia, también normativamente comprendidos en la Constitución nacional y provincial (v. arts. 14, 14 bis y 75 inc. 19 de la Constitución Argentina; 27 y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

V.- Por lo expuesto, propongo rechazar el recurso extraordinario de inconstitucionalidad interpuesto (cf. art. 302, CPCC).

La Plata, 24 de mayo de 2022.

Digitally signed by
Dr. CONTE GRAND, JULIO
MARCELO
Procurador General de la
Suprema Corte de Justicia
PROCURACION GENERAL -
PROCURACION GENERAL
Procuracion General

24/05/2022 09:08:16