

PONENCIA PRESENTADA AL PRIMER CONGRESO DE DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO BONAERENSE. APROBADA.

EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE LAS ACTUACIONES EN BENEFICIO DEL TRABAJADOR Y EL RÉGIMEN DE LAS COSTAS DEL JUICIO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO BONAERENSE

Pablo Octavio Cabral.

SUMARIO: I.- Introducción. II.- Competencia de la Justicia Administrativa en materia de empleo público. III.- El principio constitucional de gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador. IV.- El beneficio de litigar sin gastos dispuesto en materia laboral por la ley 12.200. V.- El régimen de costas en el proceso administrativo. VI.- La situación del empleado público en relación a las costas del proceso.- VII.- Conclusiones-

I.- Introducción.

Comenzaremos estudiando la jurisprudencia que dispone la competencia material del Fuero Contencioso Administrativo en materia de empleo público con la consiguiente aplicación de las normas que regulan el proceso administrativo.

El objetivo de esta ponencia es analizar el principio constitucional de gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador y el régimen de costas dispuesto para las causas en materia de empleo público, a la luz del beneficio de litigar sin gastos impuesto por la ley 12.200 para todos los trabajadores, independientemente del fuero donde litiguen.

Pretendemos revisar la constitucionalidad del sistema dispuesto en el proceso administrativo para los litigios en materia de empleo público, reivindicando la calidad de trabajadores de los agentes estatales y la efectiva vigencia de los principios del derecho laboral en esta materia.

Proponemos poner en evidencia la necesidad de modificar legislativamente las disposiciones procesales que se encuentran en manifiesta contradicción con la Constitución de la provincia de Buenos Aires, permitiendo a los empleados público accionar contra su empleador (Estado provincial o municipal) sin tener que cargar con las costas del proceso.

II.- Competencia de la Justicia Administrativa en materia de empleo público.

Durante la etapa en que la Suprema Corte de Justicia fue competente en materia contencioso administrativa, en virtud del art. 149, inc.3 de la Constitución Bonaerense y lo normado en el Código Varela, las cuestiones vinculadas con la relación de empleo público se radicaban en sus estrados.

El máximo tribunal de la provincia estableció en autos “Asociación del Personal de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires c/ Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires s/ Práctica desleal” como criterio que: “Tratándose de una relación de empleo público, y en tanto que se pretenda la tutela de un eventual derecho subjetivo de índole administrativo, la anulación que se procura del acto que dispuso la cesantía del actor, el restablecimiento del contrato y el pago de las remuneraciones caídas, concierne a la materia contencioso administrativa, sujeta, como tal a la competencia originaria de la Suprema Corte.”

A partir de la reforma de la Carta Magna Local en el año 1994, y en virtud de la cláusula dispuesta en su art. 215, la Suprema Corte mantuvo dicha competencia transitoriamente hasta que se puso en marcha la justicia administrativa descentralizada el 15 de diciembre de 2003.

El nuevo artículo 166, párrafo quinto, de la Constitución bonaerense dispone que: “Los casos originados por la actuación u omisión de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa”.

Con un excesivo e inconstitucional retraso se puso finalmente en marcha la justicia administrativa bonaerense, aunque parcialmente, el 15 de diciembre de 2003.

La Suprema Corte de Justicia bonaerense dijo en autos “Vargas, Juan Omar y otros c/ Municipalidad de 25 de Mayo s/ Demanda contencioso administrativa” que: “La competencia que en forma originaria y exclusiva ha conferido a la S.C.B.A. la norma constitucional vigente al tiempo de la promoción de la demanda (art. 149 inc. 3° de la Const. prov. de 1934), así como la que le ha asignado competencia transitoria (art. 215 del nuevo texto constitucional), se determina por el carácter administrativo de la relación jurídica que unió a las partes (circunstancia que surge en forma notoria en el caso, en tanto la que se invoca es una relación de empleo público), ello sin perjuicio del derecho en que se funde la pretensión esgrimida en sede judicial”

Finalmente, con el nuevo Fuero Contencioso Administrativo la competencia en materia de empleo público se declaró perteneciente a los nuevos juzgados especializados.

III.- El principio de gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador.

Consideramos que los trabajadores estatales se encuentran protegidos tanto por los principios y derechos que establece el art. 14 bis de la Constitución Nacional, como por los que le otorga el artículo 39 de la Carta Magna de la provincia de Buenos Aires. En ambas constituciones no sólo se reconoce al empleado público como trabajador sino que se refuerza con especial énfasis el principio protectorio al garantizarle la estabilidad en el cargo, protegiéndolo ante la posible arbitrariedad de su empleador público.

El derecho laboral, que nació para proteger a la parte más débil de la relación de trabajo corrigiendo desigualdades, debe ser aplicable en el vínculo que se establece con el empleador más poderoso que es el Estado.

Seguimos en este punto la propuesta de Juan Carlos Fernandez Madrid, quién sintetizo la postura extensiva de la protección del derecho laboral al empleado público, afirmando categóricamente que: “ el empleo público es un contrato de trabajo y que, tal como está regulado en el régimen básico de la función pública, es un estatuto particular de ciertos empleados al servicio del Estado a los que no alcanza el régimen de la ley de contrato de trabajo, pero al que son aplicables las disposiciones del artículo 14 bis de la constitución nacional y los principios generales del derecho del trabajo que la LCT recoge, de la misma forma en que unas y otros tienen vigencia en otros regímenes estatutarios excluidos de la ley”¹

Se deriva de este postulado que la justicia competente en la resolución de las causas de empleo público, en nuestra provincia atribuida constitucionalmente al Fuero Contencioso Administrativo, debe aplicar los diferentes principios protectorios del derecho laboral que, como vimos, han sido positivizados en las constituciones nacional y bonaerense, ya que la relación de empleo público constituye un régimen particular comprendido dentro del derecho del trabajo.

El artículo 39 de la Carta Magna local, luego de afirmar que el trabajo es un derecho y un deber social reconoce en el primer párrafo del punto primero los siguientes derechos; derecho al trabajo, a una retribución justa, a condiciones dignas de trabajo, al bienestar, a la jornada limitada, al descanso semanal, a igual remuneración por igual tarea y al salario mínimo, vital y móvil.

El segundo párrafo del primer punto establece que la Provincia deberá: fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador y ejercer en forma indelegable el poder de policía en materia laboral; propiciar el pleno empleo, estimulando la creación de nuevas fuentes de trabajo; promover la capacitación y formación de los trabajadores, y la solución de los conflictos mediante la conciliación, y establecer tribunales especializados para solucionar los conflictos de trabajo.

En el inciso segundo reconoce los derechos colectivos de los trabajadores y en el inciso cuarto y último garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones

¹ Fernandez Madrid, Juan Carlos: “ El empleo público y el derecho del trabajo”, Legislación del Trabajo, XXXIV, pág. 883 y siguientes.

de trabajo y la substanciación de los conflictos colectivos entre el Estado Provincial y aquellos a través de un organismo imparcial que determine la ley, declarando que todo acto o contrato que contravenga las garantías reconocidas en este inciso será nulo.

En el tercer inciso, y que en este punto más nos interesa destacar, establece siete principios jurídicos que regulan todas las relaciones laborales y que se dirigen básicamente a la actividad jurisdiccional cumpliendo un importante rol en la interpretación del ordenamiento jurídico.

El texto dice que: “En materia laboral y de seguridad social regirán los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador.”

El principio de “gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador” tiende a garantizar que los trabajadores accedan en forma totalmente gratuita a la justicia para proteger sus derechos y complementa el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 15 de la Constitución Bonaerense.

La gratuidad no sólo se extiende a la actuación ante los estrados judiciales sino que también abarca todo tipo de trámite en sede administrativa.

IV.- El beneficio de litigar sin gastos dispuesto en materia laboral por ley 12.200.-

En cuanto al acceso a la jurisdicción en materia de empleo público la legislación provincial, a través de la ley 12.200, prevé el otorgamiento automático del beneficio de litigar sin gastos a aquellos actores que pretendan hacer valer ante la justicia contencioso administrativa derechos vinculados con una relación laboral, incluyendo el empleo público provincial o municipal, así como también la materia previsional.

En su artículo 1 la citada norma dice: “Establécese la gratuidad de las actuaciones en sede administrativa y judicial, de reclamos de origen laboral y de seguridad social, cualquiera sea el tipo de relación de empleo y el fuero ante el que se intente.”

Y en el segundo de sus artículos dispone que: “En sede jurisdiccional los trabajadores tendrán acordado el beneficio de litigar sin gastos, con todos sus alcances, de pleno derecho, declarándolos exentos del pago de tasas por servicios administrativos y/ o judiciales”.

V.- El régimen de costas en el proceso administrativo bonaerense.

En el régimen procesal civil y comercial de la provincia de Buenos Aires se establece el principio de costas a la parte vencida. El artículo 68 del C. P. C. C., dice: “Principio general. La

parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos de la contraria, aún cuando ésta no lo hubiese solicitado. Sin embargo, el juez podrá eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido, siempre que encontrare mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento bajo pena de nulidad.”

Oswaldo Gozaini dice que; “El código consagra el principio objetivo de la derrota como regla general que obliga a pagar los gastos que la contraria incurrió para poder litigar. Quién pierde, paga, esa es la máxima, y en definitiva, un sistema simple que evita dificultades para la determinación...”²

El Código Varela, cuya vigencia se extendió por casi un siglo, establecía en su artículo 17 un régimen de costas donde se las imponía a la parte que sostuviese su acción en el juicio o promoviese incidentes con notoria temeridad. El principio que regía en esta regulación procesal de “costas por su orden” se apartaba del principio de “costas a la vencida” que adopta, como vimos, el proceso civil y comercial.

La nueva ley procesal administrativa que se sancionó en concordancia con lo establecido en el artículo 166 de la Carta Magna modificó este principio y adoptó el clásico del derecho procesal de imponer las costas del juicio a la parte vencida en el proceso.

La ley 12.008, en su redacción original, disponía en su artículo 51 lo siguiente: “Costas. 1. El pago de las costas estará a cargo de la parte vencida en el proceso. Sin embargo, el tribunal podrá eximir total o parcialmente del pago de las costas al vencido, siempre que encontrare mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento, bajo pena de nulidad. 2- Cuando la parte vencida en el proceso fuere un agente público o quien hubiera reclamado un derecho previsional, en causas promovidas en materia de empleo público o previsional, las costas le serán impuestas sólo si hubiere litigado con notoria temeridad.”

Es claro que esta norma, receptando el principio de costas a la parte perdedora, implica que el empleado público que gana el pleito no cargue con los gastos del juicio, manteniendo firme el principio constitucional de gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador. Este principio se encuentra reforzado en el artículo 51 ya que tampoco se le hace cargar al trabajador estatal con las costas del juicio, aún cuando pierda el pleito, siempre que no haya litigado con notoria temeridad.

El concepto de notoria temeridad fue limitado por la jurisprudencia de la Suprema Corte al interpretar el artículo 17 del Código Varela. Así dijo que: “Corresponde imponer las costas a la actora que ha litigado y obligado a la sustanciación del juicio con evidente falta de fundamentación

² Gozaini, Oswaldo Alfredo: “ Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires comentado y anotado, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2003, Tomo 1, página 175.

y sobre la base de afirmaciones contradictorias, quedando configurada la notoria temeridad prevista por el art. 17 del Código Contencioso Administrativo.”³

En autos “Lallana, Elsa Ramona c/ Municipalidad de Magdalena s/ Demanda contencioso administrativa” dijo el máximo tribunal que: “Corresponde aplicar las costas a la demandada si con su conducta remisa, mediante afirmaciones que no se compadecen con la realidad y con evidente falta de fundamentación, ha obligado a la actora a promover el proceso y sustanciarlo hasta su terminación, obrando con notoria temeridad (art. 17 del C.P.C.A.)”⁴

Sin embargo en otro precedente estableció que las partes podían apartarse de los criterios jurisprudenciales, ya que: “La condición de notoria temeridad exigidas por el art.17 del C.P.C.A. no concurren ante la mera discrepancia de las partes con las posiciones jurisprudenciales vigentes. Resulta jurídica e intelectualmente ilegítima imponer a priori a los justiciables los criterios tribunalicios como si fueran la ley misma y además, como si fuesen leyes claras e indiscutibles-bajo sanción de tenerlos por notoriamente temerarios.”⁵

El Código Procesal Administrativo sufrió una modificación estructural mediante la reforma efectuada por ley 13.101, que lo hizo más rígido y formal, atentando contra la garantía de tutela judicial continua y efectiva dispuesta en el art. 15 de la Carta Magna local.

Esta contrarreforma, calificada de inconstitucional por la doctrina⁶, modificó el régimen de las costas, volviendo al principio de costas por su orden y derogando la especial protección de los agentes públicos que litiguen en el Fuero Contencioso Administrativo.

El nuevo artículo 51 dice: “Costas. 1- El pago de las costas será soportado por las partes en el orden causado. 2. Las costas se aplicarán a la parte vencida solamente en los siguientes casos: a) En los procesos de ejecución tributaria. b) Cuando la vencida hubiese actuado con notoria temeridad o malicia”.

VI.- La situación del empleado público en relación a las costas del proceso.

Veamos ahora como juega este régimen de costas con el beneficio de litigar sin gastos de pleno derecho dispuesto en la ley 12.200.

El empleado público que interponga una demanda contra su empleador (Estado provincial o municipal) se encuentra exento de abonar la tasa de justicia.

³ SCJBA: Autos: “Roulier Gutiérrez de Manso, Ana Alicia c/ Provincia de Buenos Aires s/ Demanda Contencioso Administrativo”, causa B-49.124.

⁴ SCJBA: Causa B- 56.675.

⁵ SCJBA: Autos: “Barnaba, Carlos Salvador c/ Instituto de Previsión Social s/ Demanda Contencioso Administrativa”, Causa B- 49.886.

⁶ Botassi, Carlos: “Contrarreforma del proceso administrativo bonaerense (inconstitucionalidad parcial de la ley 13.101), Jurisprudencia Argentina, Suplemento de Derecho Administrativo, de fecha 3 de noviembre de 2004, página 2 y siguientes.

Deberá sí, contar con la representación o patrocinio de un abogado matriculado para actuar en la provincia de Buenos Aires (art. 56 del C.P.C.C.)

El letrado deberá abonar el correspondiente bono ley 8480, ya que se trata de una obligación derivada de la colegiación del matriculado.

También deberá acreditar en el expediente el pago del anticipo de los aportes previsionales a la Caja Previsional de Abogados.

Según la ley 6716 el capital de la Caja Previsional se forma, entre otros conceptos, con el diez (10) por ciento de toda remuneración de origen profesional que devenguen los afiliados y con el cinco (5) por ciento de esos mismos honorarios a cargo de las personas obligadas a su pago en los juicios voluntarios y con el diez (10) por ciento en los contradictorios. (art. 12)

El artículo 13 regula el anticipo que debe realizar el profesional de su parte del aporte a la Caja, al establecer que: “Al iniciar su actuación profesional en todo asunto judicial o administrativo, con la única excepción de las gestiones que devenguen honorarios, el afiliado deberá abonar como anticipo y a cuenta del diez (10) por ciento a su cargo que fija el inciso a) del artículo anterior...”

Los honorarios del abogado patrocinante del trabajador se consideran parte integrante de las costas y, según el principio del artículo 51, éstos deberán ser soportados por cada parte, independientemente del resultado del pleito, a menos que el vencido haya actuado con notoria temeridad o malicia.

El empleado público que litigue frente al estado en los estrados de la justicia administrativa deberá cargar con los honorarios de su representante legal, ya sea que gane el pleito o pierda el juicio.

Esta obligación de abonar los honorarios de su abogado no es exigible en virtud del beneficio de litigar sin gastos dispuesto por la ley 12.200.

Frente a este problema derivado de la articulación normativa de la ley 12200 y el artículo 51 del CPA nos enfrentamos a optar entre dos soluciones igualmente injustas que evidencian la inconstitucionalidad del régimen de costas del proceso administrativo.

Si el empleado público no abona a su letrado sus honorarios, con fundamento en el beneficio de litigar sin gastos, nos encontramos ante la violación del derecho a una remuneración justa de todo trabajador. Todo trabajo se presume oneroso y los honorarios de los profesionales del derecho son irrenunciables como todo producto derivado del esfuerzo personal.

El artículo 1 de la ley de arancel para abogados y procuradores (8904/77) establece que: “Los honorarios profesionales de abogados y procuradores devengados en juicios, gestiones administrativas y prestaciones extrajudiciales, deben considerarse como remuneraciones al trabajo

personal del profesional”, agregando el artículo 10 que; “El honorario devengado o regulado es de propiedad exclusiva del profesional que hubiere hecho los trámites pertinentes”

El artículo 58 de la ley 8904/77 dice que: “La regulación judicial firme constituirá título ejecutivo contra el condenado en costas y solidariamente contra el beneficiario del trabajo profesional...”

En autos: “Fernandez, Héctor R. s/ Incidente verificación tardía en "Franzino Daniel.Concurso preventivo", dijo la Cámara Civil y Comercial de Bahía Blanca que: “Pese al beneficio de litigar sin gastos que asiste al trabajador en sede laboral (art.22 dec.ley 7718/71), no puede perderse de vista que como beneficiario del trabajo, resulta éste coobligado al pago de los honorarios devengados por su letrado (art.58 del dec.ley 8904/77), de manera tal que procede la verificación de este crédito como eventual (doct.art.129 L.C).”

Hay que tener en cuenta que en el régimen de beneficio de litigar sin gastos dispuesto por el Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires, la posterior modificación de las condiciones económicas del beneficiado tornan exigible los montos devengados en concepto de costas del juicio.

Los alcances del beneficio de litigar sin gastos regulado en el régimen procesal civil y comercial establece que: “El que obtuviere el beneficio estará exento total o parcialmente, del pago de las costas o gastos judiciales hasta que mejore de fortuna; si venciere en el pleito, deberá pagar las causadas en su defensa hasta la concurrencia máxima de la tercera parte de los valores que reciba.” (art. 84 del C.P.C.C)

En autos “P. de I., E. del C. c/ I., R. O. s/ Alimentos” la Cámara Civil y Comercial N° 1 de La Plata expresó que: “ Aún cuando el beneficio de litigar sin gastos otorgado no obsta, no solo a que se impongan las costas, sino además a que se practiquen las pertinentes regulaciones de honorarios por cuanto todo ello quedará supeditado a que el obligado mejore de fortuna (doc. arts. 84 y 85 del C. Proc.), ya que lo que impide el aludido beneficio es la ejecución de los honorarios que se regulen.”

La ley 12.200 le otorga a los trabajadores el beneficio de litigar sin gastos por el hecho objetivo de su condición de “trabajador” y por el “origen laboral” del pleito. No dispone la norma que la mejora económica del trabajador dejará sin efectos el beneficio haciendo exigible el cobro de las costas. Por ello no parece existir un futuro donde los honorarios devengados puedan ser cobrados por el profesional que patrocinó al trabajador.

Si mediante un acuerdo extrajudicial el empleado público abona los honorarios de su abogado, se viola en forma inobjetable el principio de gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador.

Otra consecuencia negativa del sistema de costas previstos para este proceso es el probable desinterés de los letrados de representar o patrocinar a un empleado público, en causas donde no exista un pretensión con contenido patrimonial considerable para permitir cobrarle al empleado público sus legítimos honorarios.

VI.- Conclusiones.

Proponemos como conclusiones del trabajo y a modo de ponencias las siguientes afirmaciones:

*** El principio constitucional de gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador es aplicable a los trabajadores del estado que litiguen en la justicia administrativa bonaerense.**

*** El régimen de costas dispuesto en el artículo 51 del CPCA (según ley 13.101), en combinación con la ley 12.200, genera un sistema injusto donde se obtiene como resultado la onerosidad de la intervención en juicio de los empleados públicos que actúan en el Fuero Contencioso Administrativo o la gratuidad de la actividad profesional del abogado patrocinante, a costo personal de éste último.**

*** El artículo 51 del CPCA (según ley 13.101), al aplicarse a los trabajadores del estado, viola el artículo 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.**

*** Es necesario modificar el texto del artículo 51 del CPCA y sancionar una norma con contenido igual o similar al establecido originariamente por la ley 12.008.**