

INCONSTITUCIONALIDAD DECRETO REGLAMENTARIO LEY MARCO DE EMPLEO MUNICIPAL

“FEDERACION DE SINDICATOS MUNICIPALES BONAERENSES (FESIMUBO) C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ INCONST. DECR. 784/2016”

La Plata, 27 de junio de 2018.

AUTOS Y VISTOS:

El señor Juez doctor Soria, dijo:

I.1. La Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses, mediante apoderado, promueve la presente acción originaria de inconstitucionalidad en los términos de los arts. 161 inc. 1° de la Constitución provincial y 683 y sigs. del Código Procesal Civil y Comercial, con el objeto de que esta Corte declare la invalidez del decreto 784/16, reglamentario de la ley 14.656.

Expresa que el reglamento impugnado excede la facultad que el art. 144 inc. 2° de la Constitución de la provincia le otorga al Poder Ejecutivo y repugna los derechos y garantías reconocidos por el art. 39 y 57 de la Constitución. Por tal motivo se agravia de lo preceptuado en el articulado del anexo único del mencionado decreto.

I.2. Efectúa en concreto un cuestionamiento del art. 2 del referido anexo en cuanto dispone que el acto administrativo de designación del personal podrá emanar del Concejo Deliberante, cuando la ley 14.656 remite a la "autoridad competente", lo que a su criterio autorizaría sólo al Departamento Ejecutivo o al Presidente del Concejo Deliberante a dictarlo, tal como lo establece la Ley Orgánica de las Municipalidades en sus arts. 83 inc. 9° y 108 inc. 9°.

Indica que el art. 3, al habilitar a toda persona declarada cesante en el empleo público municipal a solicitar su rehabilitación, genera una discriminación no prevista en la ley toda vez que no alcanza a los trabajadores de la administración pública nacional y provincial, como sí lo hace el art. 3 inc. "a" de la ley reglamentada. Del mismo modo, considera que el plazo de dos años previsto para requerir la reiteración de la solicitud denegada de rehabilitación resulta irrazonable.

Sostiene que el art. 4 de la reglamentación se excede al habilitar el cese por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, cuestión no prevista en la ley, agraviándose también del

modo en que fue redactado el artículo que se refiere al "agente" y al "Poder Ejecutivo" y no al "trabajador" y al "Departamento Ejecutivo", tal como lo hacen la ley reglamentada y el decreto ley 6769/58.

En lo tocante al art. 6, considera que al fijarse que el salario mínimo, vital y móvil corresponderá a una jornada completa de 8 horas diarias y 48 semanales se estaría también excediendo en su potestad reglamentaria, ya que la ley dispone que éste puede ser adecuado a la jornada laboral fijada por el municipio, sin legislar sobre la cantidad de horas diarias o semanales con tal especificidad.

Denuncia también la exorbitancia del art. 7 que dispone que la estabilidad sólo se perderá por las causas que la ley 14.656 y/o el Convenio Colectivo de Trabajo determinen, considerando que el reglamento estaría fijando cuándo se adquiere o se pierde este derecho.

Por otra parte, refiere que el art. 8, en cuanto establece que de no hallarse consagrado el principio de unidad familiar en la Ordenanza Municipal o en el Convenio Colectivo de Trabajo éste quedará afectado cuando el agente deba desplazarse diariamente a más de sesenta kilómetros desde su residencia, reduciría las posibilidades de recibir este beneficio a sólo una de todas las causales que determina la ley.

Estima que la potestad que el art. 9 de la misma disposición reglamentaria confiere al Poder Ejecutivo comunal y al Concejo Deliberante de disponer la reserva del cargo con estabilidad es irrazonable, toda vez que las causas para solicitar ese beneficio ya están establecidas en la propia ley.

Considera que la atribución que el art. 19 le concede a esos mismos órganos para denegar la solicitud de acogerse al régimen de pasividad anticipada cuando ello pudiere afectar el normal funcionamiento del área en que el agente se desempeñare es exorbitante, ya que esa cuestión se encuentra ceñida por la ley reglamentada a lo que determinen el Convenio Colectivo de Trabajo y la Ordenanza Municipal.

Se agravia también del modo en que el art. 52 determina el 10% mínimo requerido para participar en la negociación colectiva, sosteniendo que mientras la ley establece esa proporcionalidad entre la cantidad de afiliados cotizantes de cada organización gremial y el

total de trabajadores que se intente representar en el municipio, el reglamento propone tomar como divisor la cantidad de afiliados del sindicato sobre la cantidad total de trabajadores cotizantes de las organizaciones gremiales con competencia territorial en el municipio en cuestión, modificando -según afirma- la ley reglamentada. De igual modo, reputa que el derecho que le otorga a los sindicatos simplemente inscriptos de negociar colectivamente es discordante con las disposiciones de la ley que exige personería gremial.

En relación al art. 58, sostiene que el reglamento extralimita los poderes que la ley le confiere al Ministerio de Trabajo, toda vez que lo habilita a realizar un control de legitimidad y razonabilidad del Convenio Colectivo de Trabajo, previo a su registro, considerando a ésta como su única función asignada por la normativa reglamentada. En tal sentido, agrega que esta atribución violaría la autonomía municipal y la voluntad de las partes que han suscripto el Convenio.

Finalmente, estima que con el art. 65, el Poder Ejecutivo se estaría arrogando facultades legislativas, en cuanto prorroga en dos casos el plazo de suspensión para la entrada en vigencia de la sección tercera de la ley 14.656 que había sido determinada por el decreto 26/15 y el art. 69 de la ley 14.807.

I.3. Con base en esos argumentos, solicita el dictado de una medida cautelar suspensiva de la entrada en vigencia del decreto 784/16, fundando la verosimilitud de su derecho en lo que disponen los arts. 31, 39, 190 y concordantes de la Constitución provincial. En punto al peligro en la demora, hace hincapié en las consecuencias irreversibles que podrían resultar de la aplicación del plexo atacado.

II. Este Tribunal ha resuelto en reiteradas oportunidades que el examen de los requisitos a los que se halla sujeta la procedencia de las medidas cautelares es particularmente estricto en el ámbito de la acción originaria de inconstitucionalidad, atento la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas susceptibles de ser cuestionadas por su conducto (cfr. causas I. 3024, "Lavaderos de Lanás El Triunfo SA", res. de 8-VII-2003; B. 67.594, "Gobernador de la Provincia de Buenos Aires", res. de 3-II-2004; I. 68.944 "UPCN", res. de 5-III-2008; I. 71.446 "Fundación Biosfera", res. de 24-V-2011 e I. 74.048 "ATE", res. de 24-V-2016, entre otras). Con todo, en el entendimiento de que la tutela preventiva no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo acerca de su verosimilitud (art. 230, inc. 1°, CPCC; doctr. causa I. 71.446, cit., entre otras), pues el instituto cautelar atiende a aquello que no excede del marco de lo probable (doctr. causas B. 63.590 "Saisi", res. de 5-III-

2003, I. 72.634 "Frigorífico Villa Olga SA", res. de 30-IV-2014 e I. 73.986 "Cámara de Concesionarios de Playa del Partido de Villa Gesell", res. de 22-XII-2015, entre otras), ha acogido solicitudes suspensivas en casos en que el cumplimiento de la norma impugnada pueda generar un perjuicio grave para el derecho o interés invocado (doctr. causas I. 3521 "Bravo", res. de 9-X-2003 y sus citas e I. 68.183 "Del Potro", res. de 4-V-2005, entre otras) y por cierto, cuando de la apreciación de las circunstancias se advierte que el planteo formulado por quien objeta la constitucionalidad de la norma posee una seria y consistente apariencia de buen derecho (doctr. causa I. 74.061 "Romay", res. de 4-V-2016 y sus citas).

II.1. A la luz de los parámetros reseñados, se debe analizar si en la especie se encuentran reunidos los extremos requeridos por la ley procesal (arg. arts. 230, 232 y concs., CPCC) inherentes a la petición cautelar, sopesando la concurrencia de éstos en el asunto traído a conocimiento del Tribunal.

II.1.a. Así, aun en el acotado marco de conocimiento propio de las decisiones cautelares, es preciso considerar ciertos factores de particular relevancia institucional que guardan vinculación directa con este examen preliminar sobre la fundabilidad de la impugnación articulada en autos. En particular, ello requiere ponderar —prima facie— si, como denuncia la actora, se configura un exceso reglamentario lesivo de derechos o principios constitucionales, dados la materia sobre la que versa el dec. 784/16 y el contenido que exhiben los preceptos implicados (normas reglamentadas y reglamentarias) con arreglo a las bases que informan la autonomía municipal.

II.1.b. Expedido con fecha 23-6-2016 y publicado en el B.O. el 11-7-2016 (Nº 2782), el decreto 784/2016 reglamenta en su anexo único una serie de preceptos de la ley 14.656.

II.1.b.i. Las normas reglamentarias se refieren a diversos aspectos del régimen de empleo local, a saber: el ingreso (reglamentación del art. 2º), las inhabilidades (reglamentación del art. 3º inc. "a"), el período de prueba (reglamentación del art. 4º), el derecho al salario mínimo, vital y móvil (reglamentación del art. 6º inc. "t"), la estabilidad (reglamentación del art. 7º), el principio de unidad familiar (reglamentación del art. 8º), la reserva del cargo (reglamentación del art. 9º), la pasividad anticipada (reglamentación del art. 19), la estructuración del debido proceso —sumario— en sede administrativa (incoación, denuncia, instrucción, plazos, recusación y excusación de funcionarios, normas supletorias, notificaciones, derechos de los imputados, actuación de la Junta de disciplina, contenido de la resolución definitiva, acumulación de actuaciones, investigación presumarial; reglamentación de los arts. 24, 26 inc.

2°, 27 a 30, 32, 33, 35, 36, 38, 39 y 44, respectivamente), lo atinente al reglamento y las funciones del órgano consultivo y asesor (el Consejo de Empleo Municipal, reglamentación del art. 49), la actuación del Ministerio de Trabajo para determinar la representación de los trabajadores en la negociación colectiva y en el Consejo del Empleo Municipal (reglamentación de los arts. 52 y 53), el registro de los convenios colectivos (reglamentación del art. 58), las funciones del Ministerio de Trabajo como autoridad de aplicación (reglamentación del art. 60), los requisitos para la constitución de la Comisión Negociadora (reglamentación del art. 61) y la vigencia de la parte supletoria del régimen legal de empleo municipal (reglamentación del art. 65, en vista de lo normado por el decreto 26B/2015 y el art. 69 de la ley 14.807).

La escueta motivación del decreto reglamentario poco aporta sobre el sentido y justificación de tales determinaciones.

II.1.b.ii. A su vez, vale tener presente el contenido de la norma objeto de esta reglamentación parcial.

La ley 14.656 (B.O. 6/1/2015) se estructura en tres partes. La Sección I (arts. 1 a 46), denominada "Régimen Marco de Empleo Municipal", desarrolla unas prescripciones destinadas a asegurar los contenidos mínimos de la relación de empleo municipal. La Sección II está referida a la "Negociación Colectiva" (arts. 47 a 64); allí se incorporan las reglas en esa materia, se crea un órgano consultivo, se definen cometidos del Ministerio de Trabajo y se organizan los requisitos y modalidades de negociación entre los municipios y las organizaciones sindicales representativas de los agentes públicos. En la Sección III (arts. 65 a 119), se instituye el "Régimen Supletorio de Empleo Municipal".

Dado que las prescripciones insertas en el anexo único del decreto cuestionado en autos apuntan, casi exclusivamente, a las dos primeras secciones de la ley, es útil detenerse en el contenido de ambas.

II.1.b.iii. La primera sección tiene pues en miras los aspectos troncales del contrato de empleo público municipal (v.gr. el ingreso, las inhabilidades, el período de prueba, la situación de revista del agente, sus derechos, entre otros aspectos del contrato de empleo; reglando además las bases del debido proceso en relación con el ejercicio de la potestad disciplinaria; arts. 1 a 44, ley cit.). En el art. 1° se define la regla general que preside el sistema de la ley. Se dice allí que "... las relaciones de empleo público de los trabajadores de las Municipalidades de

la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por sus Departamentos Deliberativos y los Convenios Colectivos de Trabajo". Desde esa perspectiva, se diseñan los lineamientos del "contenido mínimo del contrato de empleo municipal" (art. cit.). Respecto de ciertas cuestiones (v.gr. entre otras: la carrera administrativa, art. 11; el régimen de evaluación, art. 12; las licencias, art. 13; la pasividad anticipada, arts.19 y 20; el procedimiento sancionatorio de faltas menores, art. 28; y el escalafón, art. 46) la normativa bajo examen hace una remisión puntual a lo establecido por la ordenanza o el convenio colectivo. A esos contenidos deben añadirse, como pertenecientes a la atribución privativa de la autoridad local, todos los previstos con mero carácter subsidiario o supletorio en la Sección III de la ley.

En suma, la Sección I de la ley delinea las aristas estructurales de la relación de empleo. Sus normas funcionan en sustancia como una suerte de "piso garantido" en cuanto respecta a los derechos de los agentes. Pero al mismo tiempo, en consonancia con la autonomía local, reconducen al ámbito de desarrollo de cada municipio según la ordenanza o el convenio colectivo de trabajo que finalmente precise la relación jurídica. Son esos los instrumentos que integran el contenido de las reglas legislativas de esta sección.

II.1.b.iv. La Sección II de la ley 14.656, en cambio, congrega una serie de disposiciones centradas en la negociación colectiva (entre otras: configuración del Consejo del Empleo Municipal, representación de los trabajadores, rol del Ministerio de Trabajo, registro de convenios colectivos, requisitos y materias susceptibles de negociación colectiva, vigencia del convenio y conflictos colectivos (arts. 47, 49, 51, 52 a 61) y define la subsidiaridad de ciertas normas para asegurar el funcionamiento del sistema hasta su completa aplicabilidad (arts. 63 y 64). A excepción —tal vez— de lo previsto en los arts. 48 y 50, que parecen ingresar al campo específico del arbitrio regulatorio de cada ente local, esta sección detalla cuestiones supralocales, que no comprometen la autonomía municipal. Por tanto, en principio, se trata de un espacio apto para la regulación provincial.

II.2.a. La lógica de razonamiento que se viene proponiendo, a la vez que la propia estructura de la ley 14.656, torna pertinente recordar la doctrina elaborada por este Tribunal en la causa I. 2021, "Municipalidad de San Isidro" (sent. de 27-8-2014).

En ese precedente, en que se debatía la constitucionalidad de la ley 11.757, esta Suprema Corte dejó sentado que, a falta de un desarrollo preciso del alcance de la autonomía local que manda a garantizar el art. 123 CN, en la regulación normativa de la función pública municipal, provincia y municipios pueden ejercer, aunque con clara primacía de éstos últimos, poderes

coordinados, en distintos planos de generalidad e interés, apuntando tanto a diferentes fines (locales o generales) como a diversos aspectos de la situación jurídica que liga a los agentes y funcionarios con las municipalidades. Precisó que, en ese marco, la iniciativa municipal para acometer la gestión y organización de sus recursos humanos debe ser preferentemente respetada. Ello sin perjuicio de que esta manifestación de la autonomía del ente comunal deba acompañarse con el respeto de cierta aptitud regulatoria de la provincia (arts. 1, 121, 122, 123 y concs., CN).

Así, en aquella decisión se recordó que, sobre la base de ciertos principios estructurales que emergen directamente de fuentes constitucionales y expresan fines supralocales (v.gr. el derecho a la estabilidad, el principio de la idoneidad para el acceso a la función pública, las incompatibilidades para el desempeño de cargos públicos, la negociación colectiva, la garantía del debido proceso frente al ejercicio de la potestad sancionatoria, entre otros, arts. 15, 39 inc. 4, 53, 103 inc.12, Const. prov.) la regulación del empleo público puede ser objeto de ciertas normas marco provinciales o de reglas supletorias (o sujetas a adhesión) sin por ello necesariamente contrariar la autonomía municipal (v. causa I. 73.699 "Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales", res. de 22-XII-2015). Esto, en tanto las disposiciones provinciales guarden adecuada proporción con los fines que los aludidos principios constitucionales tienden a consagrar y, a la vez, resulten congruentes con el resguardo esencial del vasto arbitrio regulatorio con que los municipios deben contar, como entes dotados de autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera (art. 123, CN).

II.2.b. Sentado lo anterior, desde la perspectiva cautelar es preciso verificar si ciertos preceptos del decreto provincial avanzan sobre las potestades de los entes municipales, afectando su margen de maniobra para gestionar sus recursos humanos, y por tanto si ha mellado la autonomía (básicamente, en su alcance político y administrativo) que manda asegurar el mencionado art. 123 CN; lo que, en modo reflejo, recortaría el poder de negociación con que en cada comuna los representantes de los agentes o empleados pueden disponer para acordar condiciones de trabajo según las propias necesidades e intereses; y además, si prima facie han sido sobrepasados los límites materiales del poder reglamentario de la Administración provincial.

II.3. En la especie, el test a efectuar —con la provisionalidad propia del examen cautelar— supone analizar si las normas reglamentarias cuestionadas, prima facie valoradas, con efectiva o potencial afectación de derechos o intereses tutelados: i) ingresan sobre materias no abordables por decreto, y, ii) si lo hacen en exceso a lo dispuesto en la ley.

II.3.a. Como se dijo en la causa I 74.048 "Asociación de Trabajadores del Estado", res. de 24-5-2016, del proemio del art. 144 de la Constitución provincial se desprende la atribución del Poder Ejecutivo para dictar, entre otras medidas primordialmente dirigidas al orden interior de la organización, los denominados reglamentos autónomos o independientes, dada la calidad de "Jefe de la Administración" que ostenta aquel órgano. A su turno, el inciso 2° del mismo art. 144 confiere al gobernador la competencia para expedir normas reglamentarias orientadas a facilitar la ejecución o el desarrollo de las leyes, con el conocido límite de la no alteración de "su espíritu".

Situados en este último supuesto —art. 144, inc. 2° (que, por cierto, no tolera la variación, modificación o derogación de disposiciones legales; arg. arts. 1, 3, primer párrafo, 45, 57, 110, 111, 144 inc. 2° y concs., Const. prov.) huelga resaltar que la potestad reglamentaria conferida al Poder Ejecutivo debe reconocerse en congruencia con el alcance y contenido propio de las competencias materiales que dicho órgano está llamado a ejercer.

Ello implica que su extensión viene establecida por el margen de desenvolvimiento de la propia aptitud para obrar de aquel órgano. Con otras palabras, la validez de dicha potestad depende de su encaje dentro del marco de actuaciones que a la máxima autoridad administrativa provincial le encomienda la Constitución.

Por consiguiente, al Poder Ejecutivo le es dable reglamentar las leyes que a la vez puede y, en su caso, debe ejecutar, cumplir o hacer cumplir por los órganos de la administración pública (conf. Diez, Manuel María, "Derecho administrativo", tomo 1, Buenos Aires, 1963, p. 423), y no otras. Así como, v.gr., sería impropio que reglamentase los artículos 278 a 295 del Código Procesal Civil y Comercial con el fin de especificar detalles del trámite del recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, pues tal cometido atañe a la Suprema Corte, en tanto concierne al quehacer judicial y no a la función administrativa, del mismo modo, una vez trazadas las bases del sistema por la ley 14.656, no puede en principio avanzar sobre aspectos normativos particularizados de la negociación colectiva municipal, porque ello supondría ingresar al espacio de autonomía de cada ente local.

II.3.b. Desde esta perspectiva, enmarcado en la doctrina sentada por el Tribunal en la causa I. 2021 (cit.), el conjunto de circunstancias que rodean el agravio de la parte actora referido al exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en relación con los contenidos de la reglamentación de la Sección I de la ley 14.656, torna verosímil su planteo, pues los preceptos legales alcanzados por el decreto objetado se refieren a componentes propios del poder

normativo municipal, o bien, al cometido de las negociaciones colectivas conforme lo dispone el art. 1° de la ley 14.656.

Siendo ello así, las disposiciones de la Sección I del anexo del dec. 784/16 (que sigue la estructura de la ley), alcanzadas por esta medida cautelar exhiben prima facie una inviabilidad constitucional que las priva de la presunción de validez propia de todo acto estatal. Por tanto, procede su suspensión provisional, en la medida en que dicho exceso reglamentario verosímilmente puede condicionar o afectar de modo no autorizado el poder de negociación colectiva de las entidades gremiales que representan a los agentes municipales.

II.4. El embate dirigido contra los art. 52 y 58 del anexo del decreto 784/16, presentan matices que merecen ahondarse.

II.4.a. Es que en este ámbito, la norma emanada del Poder Ejecutivo incursiona en los contenidos de la Sección II de la ley 14.656 ("Negociaciones Colectivas") materia que, como se dijo, es susceptible de regulación supralocal. Y como los límites a tal ejercicio quedan definidos por la doctrina sentada por este Tribunal en la causa I. 2021, en supuestos como el de autos, debe evidenciarse el motivo por el cual el invocado exceso reglamentario supondría una lesión a la esfera subjetiva de los trabajadores que el ente gremial procura defender (doctr. causa I. 73.699 Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires", res. de 22-XII-2015).

II.4.b. Por lo que atañe al art. 52 del anexo del decreto reglamentario, la parte actora se agravia por un doble orden de razones. De un lado, reputa que el derecho que le otorga a los sindicatos simplemente inscriptos de negociar colectivamente es contrario al precepto reglamentado, y a las disposiciones de la ley 23.551, que exigen personería gremial a tales efectos. Del otro, por el modo en que se determina en la reglamentación el 10% mínimo requerido para participar en la negociación colectiva, sosteniendo que mientras la ley establece esa proporcionalidad entre la cantidad de afiliados cotizantes de cada organización gremial y el total de trabajadores que se intente representar en el municipio, el reglamento propone tomar como divisor la cantidad de afiliados del sindicato sobre la cantidad total de trabajadores cotizantes de las organizaciones gremiales con competencia territorial en el municipio en cuestión, modificando -según afirma- la ley reglamentada.

II.4.b.i. La primera parcela del agravio merece ser atendida, suspendiéndose los efectos de la norma que habilita a las "entidades gremiales que cuenten con simple inscripción" a participar en las negociaciones municipales; pues, desde el punto de vista de este abordaje preliminar, el decreto parece exorbitar los términos del art. 52 de la ley 14.656 que confiere tal prerrogativa "... sin excepción [a] aquellas entidades con personería gremial e inscripción vigente y que tengan reconocido el ámbito territorial y personal para actuar en consecuencia, todo ello de acuerdo a la previsiones de la ley 23.551...". Cabe adunar, por otra parte, en este examen provisional del asunto, que el diseño de la representatividad gremial en la instancia de la negociación colectiva instrumentado por el mentado art. 52 de la ley 14.656, no parece lucir contrario al criterio afirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes "ATE" (Fallos 331:2499) y "Rossi" (Fallos 332:2715).

II.4.b.ii. El pedido de suspensión en orden a lo reglado en el decreto respecto de la modalidad de cálculo de la base de representatividad que debe alcanzar la entidad gremial a los efectos de intervenir en la negociación colectiva, no puede ser estimado. Ello así pues el planteo contenido en la demanda omite explicitar cuál sería el perjuicio concreto que produciría la reglamentación a los intereses que representa la Federación actora. Sin ello, como se adelantó, mal puede tenerse por configurado el requisito bajo análisis.

Tal como expresó el Tribunal en la causa I. 73.699 (cit.) si bien los sindicatos se encuentran habilitados para promover pretensiones impugnativas de normas, a través de procesos constitucionales o administrativos y en defensa de los derechos e intereses de sus afiliados (v. causas B.64.621 "UPCN", sent. de 1-X-2003; B. 63.305 "A.J.B.", sent. de 26-IX-2007, entre otras) un cuestionamiento semejante debe evidenciar la afectación a la esfera subjetiva de los trabajadores que el ente gremial procura defender. Recién de concurrir ese aporte argumentativo, cabría su consideración en fase cautelar. Extremo que, como queda dicho, aquí no se patentiza.

II.4.c. De su lado, el art. 58 del anexo correspondiente a la disposición objetada merece el reproche de la entidad accionante por cuanto extralimita los poderes que la ley le confiere al Ministerio de Trabajo, toda vez que lo habilita a realizar un control de legitimidad y razonabilidad del Convenio Colectivo de Trabajo, previo a su registro, cuando —según afirma— el mero registro sería la única función asignada por la ley. Entiende que esta atribución viola la autonomía municipal y la voluntad de las partes que han suscripto el Convenio.

II.4.c.i. La petición cautelar en este punto tampoco puede ser concedida, pues nuevamente no se evidencia el interés que la justifica en el presente caso (doc. causa I. 73.699, cit.). A su vez, en la demanda el precepto impugnado no ha sido confrontado con lo dispuesto por el art. 23, inciso 3° de la ley 13.757; circunstancia que impide tener por configurada la verosimilitud del derecho que se invoca a los fines de este peculiar proceso.

II.5. Por último, se denuncia que con el art. 65 del anexo el Poder Ejecutivo se estaría arrogando facultades legislativas, en cuanto prorroga en dos casos el plazo de suspensión para la entrada en vigencia de la Sección III de la ley 14.656 que había sido dispuesta por el decreto 26B/15 y el art. 69 de la ley 14.807.

II.5.a. La incidencia de lo dispuesto en el decreto 26B/15 y el art. 69 de la ley 14.807 sobre la entrada en vigencia de la Sección III de la ley 14.656, ha sido analizada con detenimiento por este Tribunal en la causa I. 74.048 (cit.). Allí se concluyó que, con independencia de las deficiencias técnicas que exhibían los textos de las normas involucradas, el art. 69 de la ley 14.807 tuvo la clara voluntad de la legislatura de neutralizar o suspender por un período determinado los efectos de la aludida Sección III; el cual venció el día 12-7-2016.

II.5.a.i. Ahora bien, en esta intrincada sucesión se inscribe, desde su publicación en el B.O. el 11-7-2016, el decreto aquí impugnado, cuyo art. 65 dispuso: "La aplicación de lo normado por el dec. 26, del 15 de diciembre de 2015 y del artículo 69 de la ley 14.807, se extenderá por un plazo de noventa (90) días hábiles exclusivamente para los siguientes supuestos: 1) Que se encuentre en curso el proceso de negociación colectiva. 2. Que el Departamento Ejecutivo Municipal comunique a la Autoridad de Aplicación dentro del plazo de diez (10) días hábiles de promulgado el presente Decreto, la convocatoria a negociar el convenio colectivo correspondiente y la designación de sus paritarios. Para la aplicación de ambos supuestos el municipio deberá haber dado oportuna respuesta a la información pertinentemente solicitada por el Ministerio de Trabajo".

II.5.a.ii. La norma revela prima facie un exceso en el ejercicio de las facultades que corresponden al Poder Ejecutivo en el marco del art. 144 inc. 2° de la Constitución provincial; pues la entrada en vigencia —o no— de la ley reglamentada no es una materia susceptible de ser aprehendida por ese carril, a menos que exista una disposición legal en tal sentido. Es sabido que la Constitución provincial no autoriza al Gobernador a emitir decretos que equivalgan a una norma legislativa. Además de la interdicción que se encuentra implícita en el diseño de la forma republicana de gobierno, por la que cada rama del Estado tiene vedado en

principio ejercer atribuciones que corresponden a otra (arts. 1, 3, 103, 144, 161 y conchs., Const. prov.), el constituyente local ha prohibido expresamente a los poderes públicos la delegación de las facultades que les han sido conferidas, y, en especial, "... atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas" (art. 45, Const. Prov.; doct. causa I. 1559 "AJB", sent. de 14-X-2011, con conjueces).

II.5.a.iii. Con todo, teniendo en cuenta que el plazo fijado en el art. 65 del decreto reglamentario en cuestión ha expirado, sin que haya sido prorrogado por normas reglamentarias posteriores, la suspensión cautelar peticionada deviene inoficiosa a la fecha del dictado de esta resolución.

III. En lo que respecta al peligro en la demora, cabe ponderar que la indebida injerencia reglamentaria contenida en las disposiciones de la Sección I y el art. 52 —con el alcance estipulado en el ap. II.4. de la presente— del anexo del dec. 784/16 amenaza en forma cierta los derechos cuya tutela pretende la Federación accionante (conf. art. 230, inc. 2°, CPCC).

Para más, ha destacado este Tribunal, en materia cautelar, sin llegar a justificar la prescindencia de cada requisito de procedencia, es pertinente sopesar la concurrencia de cada cual mediante su prudente balance (doct. causas I. 2.452 "Weinstein", res. de 18-XII-2002; B. 65.269 "Asociación Civil Ambiente Sur", res. de 19-III-2003; B. 61.541 "Lazarte", sent. de 2-IV-03; B. 67.594 "Gobernador de la provincia de Buenos Aires", sent. de 3-II-2004 y B. 65.043 "Trade", res. de 4-VIII-2004). En el caso, en los puntos anteriormente señalados se advierte una presencia clara de la verosimilitud del derecho invocado, que no requiere extremar la exigencia en la valoración acerca de la gravedad e inminencia del daño (conf. doct. causa B. 65.269 "Asociación Civil Ambiente Sur contra Municipalidad de Avellaneda", res. de 19-III-2003).

IV. Finalmente, en el sub examine no se advierte que de accederse al pedimento cautelar, con el alcance que se otorga, pudieren generarse consecuencias disvaliosas y más gravosas para el interés público que las que, al menos en este estado del debate, surgirían de su denegación (conf. art. 22 inc. "c", ley 12.008 —texto según ley 13.101-).

Así lo voto.

Los señores Jueces doctores Pettigiani y de Lázzari y la señora Jueza doctora Kogan, dijeron:

Compartimos los fundamentos y la solución auspiciada por nuestro colega, doctor Soria, a cuyo voto prestamos nuestra adhesión.

Así lo votamos.

El señor Juez doctor Negri dijo:

I. La Federación de Sindicatos Municipales Bonaerense, requiere la suspensión cuatelar de la totalidad del decreto 784/16 y sus efectos, alegando que, por tratarse de un dispositivo sancionado en abuso de la potestad reglamentaria que la Constitución provincial le otorga al Poder Ejecutivo, con su dictado se habrían violado los derechos a la propiedad, a trabajar y a la negociación colectiva, como asimismo, la libertad sindical y la autonomía municipal.

II. Le asiste razón.

En efecto, con base en el innegable sustento constitucional del que gozan estos derechos (arts. 31, 39, 190 y sigs., Const. prov.), advierto que en la especie la afectación denunciada por la actora exhibe -prima facie- la contundencia necesaria para resultar verosímil.

Así, concurren -en este estadio del proceso- elementos suficientes que evidencian respecto de la norma cuestionada una extralimitación del Poder Ejecutivo en el uso de la facultad reglamentaria que le atribuye el art. 144 inc. 2 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

Sin perjuicio de ello, coincido con mis colegas preopinantes en orden a que encontrándose expirado el plazo estipulado en el art. 65 del decreto 784/16, cualquier decisión relativa a su suspensión cautelar deviene inoficiosa.

III. En cuanto a la configuración del recaudo de peligro en la demora, son atendibles los argumentos vertidos por la parte actora en tanto dada la naturaleza de los derechos en juego y teniendo en cuenta el tiempo que pudiera eventualmente insumir arribar a la sentencia definitiva, es dable presumir que la indebida injerencia reglamentaria contenida en el decreto 784/16 ocasionará en la esfera de los derechos invocados por la accionante un gravamen de muy difícil reparación ulterior.

IV. Por último, no observo en autos que de accederse al pedimento cautelar pudieran generarse consecuencias disvaliosas y mas gravosas para el interés público que las que, al menos en este estado del debate, surgen de su denegación (conf. art. 22 inc. "c", ley 12.008 - texto según ley 13.101-).

V. Por las razones dadas, en el marco de provisoriedad inherente al despacho de las medidas cautelares y sin que ello implique emitir opinión sobre el fondo de la cuestión planteada, corresponde hacer lugar parcialmente a lo solicitado a fs. 22/23 por la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses y, en consecuencia, suspender los efectos del decreto 784/16, a excepción del art. 65. Previamente, deberá prestarse caución juratoria (art. 199, CPCC).

VI. Lo expuesto no compromete un pronunciamiento acerca de la validez constitucional de la norma que el decreto reglamenta.

Así lo voto

Por ello, la Suprema Corte de Justicia

RESUELVE:

Por mayoría, hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada a fs. 22/23 por la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses y en consecuencia suspender los efectos de la reglamentación de los arts. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 19, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 44 (Sección I) y 52 —con el alcance estipulado en el ap. II.4. de la presente— del anexo del decreto 784/16 (arts. 195, 230, 232 y concs., CPCC). A su vez, no hacer lugar al pedido de suspensión de las demás normas impugnadas. Previamente, deberá prestarse caución juratoria (art. 199, CPCC).

Regístrese y notifíquese.

EDUARDO JULIO PETTIGIANI

EDUARDO NÉSTOR DE LÁZZARI HÉCTOR NEGRI

DANIEL FERNANDO SORIA

LUIS ESTEBAN GENOUD

HILDA KOGAN

JUAN JOSÉ MARTIARENA

Secretario

Registrada bajo el Nº

Imprimir ^