

Accion Declarativa De Certeza Empleo Publico Decreto 3283 07 Planta Permanente Accionantes Bajo El Regimen De La Ley 10 384

JURISPRUDENCIA

Acción declarativa de certeza. Empleo público. Decreto 3283/07.

Planta permanente. Accionantes bajo el régimen de la ley 10.384 Se rechaza la demanda deducida por un sindicato contra la provincia de Buenos Aires promoviendo una acción declarativa de certeza con el objeto de que se declare la plena aplicación de los contenidos de un decreto para los empleados de planta permanente a la relación de empleo del personal que desarrolla tareas bajo el régimen de la ley 10.384 y la provincia de Buenos Aires. En la ciudad de La Plata, a los dos días del mes de Junio del año dos mil quince, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, en Acuerdo Ordinario, para pronunciar sentencia en la causa ?CASTRO JULIO CESAR S/PRETENSION DECLARATIVA DE CERTEZA - EMPL.PUBLICO?, en trámite ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial La Plata (expte. N° C-24883-), con arreglo al sorteo de ley, deberá observarse el siguiente orden de votación: Señores Jueces Dres. Claudia Angélica Matilde Milanta, Gustavo Juan De Santis y Gustavo Daniel Spacarotel. El Tribunal resolvió plantear la siguiente ANTECEDENTES 1. Contra la sentencia de primera instancia que rechaza la acción entablada (fs. 67/71 vta.), se alza la parte actora e interpone recurso de apelación (fs. 77/81 vta.). 2. Sustanciado el recurso (traslado de fs. 82 y su contestación de fs. 89/93), elevada la causa al tribunal, declarada la admisibilidad de la impugnación (cfr. Res. de esta Cámara de fs. 96/96 vta.) y dictada la providencia de autos, corresponde plantear y votar la siguiente CUESTIÓN ¿Es fundado el recurso de apelación interpuesto? En consecuencia: ¿qué pronunciamiento procede dictar? VOTACIÓN A la cuestión planteada, la Dra. Milanta dijo: I- 1. El a-quo dicta sentencia por la que resuelve desestimar la acción contencioso administrativa promovida por el Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (SOSBA) contra la Provincia de Buenos Aires, imponer las costas en el orden causado y regular los honorarios del apoderado de la actora. Para así decidir, una vez expuestos los antecedentes del caso, puntualiza que la cuestión a decidir consiste en determinar la aplicabilidad del re-escalafonamiento previsto por el Decreto 3283/07 al personal que desarrolla tareas bajo el régimen de la Ley 10.384, y que se encuentra afiliado al Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (SOSBA), por conducto de lo dispuesto por el art. 18 de la Ley 10.384 y en función del principio constitucional de igualdad. En primer término, entiende que como los alcances del art. 18 de la ley 10.384 se encuentran discutidos en el caso y requieren de una declaración judicial que determine el sentido que cabe asignarle en el marco de la controversia, la vía procesal intentada por la accionante resulta procedente para dar solución al litigio. Seguidamente, aborda dicha cuestión, deteniéndose en lo dispuesto por la citada norma y por el decreto 3283/07 y destacando la naturaleza de este último de acuerdo a sus considerandos, para concluir que el art. 18 ley 10.384 no torna extensibles las previsiones del mentado decreto, ya que el mismo no prevé un aumento o mejora salarial dentro de cada categoría, sino que recompone una situación escalafonaria del personal de planta permanente de un régimen legal que, en principio, no cabe generalizar a otros sectores de la administración. De allí que el propio decreto considera a la medida como excepcional y ajena a las políticas salariales corrientes que el Poder Ejecutivo fija respecto de los agentes de la Administración Pública. Luego, señala que el argumento del tratamiento desigual que esa medida supone, no conduce a una diferente solución, pues el decreto fue emitido en el marco de un acuerdo paritario del que el Sindicato de Obras Sanitarias no ha participado. Así, continúa, aún en la hipótesis de que el sector sanitarista haya padecido un ?congelamiento? de los ascensos durante un determinado lapso temporal similar al de los trabajadores de la ley 10.430, la solución alcanzada en el marco de negociaciones colectivas para unos, no deriva necesariamente en la misma solución para los otros. Hace mérito de la existencia de distintos sectores de empleados estatales regidos por sus propios estatutos, en atención a las circunstancias y realidades de cada actividad, como la sanitarista de la ley 10.384, que van condicionando los acuerdos que se arriban en el marco de las negociaciones colectivas, de modo que el establecimiento de condiciones laborales diferentes no es causa de discriminación. Por ello, no advierte lesión al principio de igualdad, en la medida que la actora no ha acreditado razones objetivas que permitan equiparar las condiciones laborales de un cuerpo de agentes con relación a otro. 2. Los agravios de la actora, con los que persigue la revocación del fallo y estimación de la pretensión entablada, se resumen en el siguiente modo. -El nudo del pronunciamiento apelado que le ocasiona perjuicio, según la recurrente, radica en haberse considerado que no existe discriminación en la especie, cuando, a criterio de la actora, tanto los regidos por uno u otro estatuto (ley 10.430 o ley 10.384), son trabajadores públicos con derecho a gozar de igualdad de condiciones, en especial el salario, instituto central de la relación de empleo. Fundamenta ese criterio de aplicación de la mejora a sus afiliados, en lo dispuesto por el art. 18 de la ley 10.384, que reconoce normativamente la absoluta equiparación de los trabajadores sanitaristas con los empleados públicos regidos por la ley 10.430. -Paralelamente con el

concepto de salario, expresa, la misma legislación sancionada ha establecido el de carrera administrativa que se plasma en el escalafón, sea que se trate de trabajadores regidos por la norma genérica (ley 10.430), o por las específicas (en el caso ley 10.384).

En tal contexto, resalta que el ascenso escalafonario e incremento salarial son la causa y el efecto del crecimiento laboral del agente público provincial. -Señala que el congelamiento escalafonario de los años 1997-2007 afectó a todos los agentes de la administración pública, cualquiera sea el régimen normativo aplicable, motivo que justifica aplicar a sus afiliados la reubicación contemplada por el decreto 3283/07, una vez que la Provincia descongeló el escalafón de los trabajadores públicos provinciales genéricos. Ello así, teniendo en cuenta, además, lo dispuesto en el art. 18 de la ley 10.384. - Aduce que su parte reclama la aplicación de una norma de fuente estatal, no los contenidos de una negociación colectiva de la cual es ajena. Agrega que dicha norma, por provenir del Poder Ejecutivo Provincial, rije a todos los habitantes del territorio provincial y no sólo a los trabajadores comprendidos en la representación de dos entidades sindicales. Afirma que su pretensión consiste en la aplicación del decreto al caso concreto, que depende de una decisión judicial, y que ningún otro impedimento puede esgrimirse respecto de la procedencia de la pretensión. -Solicita finalmente la revocación del fallo, por lesivo de la igualdad ante la ley y del derecho de propiedad, y la estimación de la acción, declarándose la aplicabilidad del decreto 3283/07 a todas las relaciones de trabajo regidas por la ley 10.384.

Formula reserva del caso federal. 2. La Fiscalía de Estado contesta el traslado del recurso deducido por la contraria, respondiendo cada uno de los agravios y solicitando su rechazo y la confirmación de la sentencia de primera instancia. 3. Declarada la admisibilidad del recurso, por resolución de esta Cámara (fs. 96/96 vta.) corresponde conocer y decidir sobre sus fundamentos. II- Al respecto, entiendo que el recurso no posee mérito suficiente para prosperar. 1. Cabe remarcar que la presente causa ha sido iniciada por el Secretario General del Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires, como titular de esa entidad sindical con personería gremial, en representación de todos sus afiliados regidos por la ley 10.348 en la prestación de tareas, promoviendo acción declarativa de certeza con el objeto que se declare la plena aplicación de los contenidos del decreto 3283/07 a la relación de empleo de dichos trabajadores y la Provincia de Buenos Aires. Así planteado, el núcleo del conflicto, tal como llega a esta alzada, consiste en determinar, si corresponde extender a través de una decisión judicial, a los agentes sujetos a la citada ley especial, los ascensos dispuestos con carácter excepcional y por única vez para el personal de planta permanente subsumido en la ley 10.430 y consiguientes aumentos salariales establecidos por decreto 3783/07 del Poder Ejecutivo, luego convalidado por ley 13.786, de presupuesto del ejercicio 2008 (art. 26; cfr. Considerandos 6° y sigts. Decreto cit. y su art. 12).

2. Cabe pues tener presente, liminarmente, las previsiones jurídicas implicadas en al contienda. - Por un lado, la ley 10.834, que establece el estatuto escalafón aplicable a todos los agentes de la planta permanente de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (art. 1°), disponiendo en su art. 18 -invocado por la actora- que Independiente de las remuneraciones establecidas en los artículos. 16° y 17°, el agente percibirá adicionales, bonificaciones, beneficios, compensaciones, subsidios, indemnizaciones y/o premios que rijan con carácter general para la Administración provincial y que no correspondan a conceptos ya contemplados en el presente estatuto escalafón. - A su vez, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires dictó el Decreto 3283/07, cuya extensión al sector laboral representado por la actora, se reclama en autos. Este decreto dispuso en su art. 1° Reubicar en forma excepcional y por única vez, a partir del 1° de noviembre de 2007 inclusive, en los términos del presente decreto, al personal que al 31 de octubre de 2007 revista en la Planta Permanente con estabilidad del régimen de la Ley N° 10430 y sus modificatorias. Conforme prescribe el art. 2 dicha reubicación ... consistirá en el incremento de grados (4, 2 o uno, según la antigüedad) ... dentro de los respectivos agrupamientos en los que revista el agente al 31 de octubre de 2007. Asimismo, por el art. 5 se estableció una bonificación remunerativa y bonificable para los agentes que al 31 de octubre de 2007 inclusive revistan en la máxima categoría del respectivo agrupamiento, y hayan alcanzado dicha categoría antes del 31 de octubre de 1997. También, el texto del decreto contempló, en su art. 12, su sometimiento a consideración de la Honorable Legislatura, para su convalidación legislativa. Entre los fundamentos del decreto, se mencionó Que dicha promoción ha sido acordada con los representantes sindicales de los trabajadores estatales en el ámbito de las negociaciones colectivas establecido por la Ley N° 13453, mediante Acta de fecha 12 de noviembre de 2007 ... ; Que la medida que se propicia no forma parte de las políticas salariales corrientes que el Poder Ejecutivo fija o acuerda en marcos paritarios respecto a los agentes de la Administración Pública, sino que contribuye a dotar de contenido efectivo al concepto de carrera escalafonaria de los trabajadores estatales, ...; Que la presente iniciativa, por una parte, da continuidad -profundizándolo- al proceso de recupero gradual de la carrera administrativa iniciado -en el marco paritario de la Ley N° 13453- con la reciente sanción de las Leyes N° 13699 y N° 13714, y por la otra constituye un acto de estricta justicia para con el estamento de los trabajadores del régimen de la Ley N° 10430 y sus modificatorias ... 3. Ahora bien, sobre esa base y de acuerdo a las posiciones sostenidas por los litigantes, puede precisarse que no se debate que el decreto de marras tuvo por objeto al ámbito de empleo público allí consignado, esto es, el que integra la planta permanente con estabilidad de la ley 10.430 y que, por ende, no comprende a los actores, incluidos en y regidos por un estatuto diferente, la ley 10.384. Ello así, aún considerando los términos

del art. 18 de este último cuerpo normativo que traslada al régimen especial, la percepción de los conceptos salariales que rijan con carácter general para la administración provincial y que no correspondan a los ya contemplados para el sector específico. Es que surge con claridad que el decreto en cuestión regla un aspecto escalafonario, la reubicación dentro de los respectivos agrupamientos y, como consecuencia, el incremento salarial correspondiente. No modifica el propósito de la norma, la solución brindada a quienes revistan en la máxima categoría del respectivo agrupamiento, para quienes, al no ser factible el incremento de grados (reubicación), se confiere una bonificación. La ausencia de controversia acerca de lo expuesto, esto es, que el decreto contempla una situación escalafonaria ajena a los agentes de la ley 10.384, cuyas disposiciones (art. 18, ley cit.) sólo permiten la aplicación de los conceptos percibidos con carácter general en la administración pública provincial, se desprende incluso de las afirmaciones de la parte actora, desde que supedita el reconocimiento que pretende a la previa y necesaria intervención favorable judicial. En efecto, tal como la califica la misma recurrente, la pretensión ...se dirige a la declaración de la aplicabilidad de los términos del Decreto 3283/07 del Poder Ejecutivoque es aplicable a todos los habitantes del territorio de la Provincia de Buenos Aires y no sólo a los trabajadores comprendidos en el ámbito de representación de dos entidades reconocidas por la autoridad de aplicación en materia de negociaciones colectivas de trabajo, como pretende la sentencia en crisis...la pretensión de mi parte se refiere a una norma emanada de uno de los poderes del Estado, con alcances generales para todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y cuya aplicabilidad al caso concreto depende de una decisión judicial. Ningún otro impedimento puede esgrimirse respecto de la procedencia de la acción (fs. 81 del recurso de apelación de la actora).

4. Ese dato inicial, implica una primera ponderación, referida al tipo de tutela solicitada. Es que, antes que un estado de incertidumbre susceptible de removerse a través de una sentencia meramente declarativa, se advierte en la plataforma del caso, un reclamo tendiente a ampliar los alcances de una medida adoptada para otro sector, que además fuera convalidada por ley, como consecuencia de negociaciones sindicales ajenas a la actora y en virtud de fundamentos relativos a la solución de la problemática de empleo del estamento de trabajadores del régimen de la ley 10.430. No es pues dudoso que ni en los términos del decreto 3283/70 como tampoco por vía del art. 18 de la ley 10.384, es posible lograr una interpretación como la sostenida por la apelante, de donde resulta un óbice decisivo al progreso de la acción entablada, pues su propósito va encaminado a generar una solución que excede el marco normativo específico, sin norma que lo contemple. Frente a esa valoración del conflicto, el argumento volcado en el recurso en orden a que el decreto del Poder Ejecutivo, por ser tal, resulta aplicable a todos los habitantes del territorio y no sólo a determinados trabajadores, carece de consistencia. Es la propia parte quien reconoce que su objeto delimitado a cierto ámbito laboral (aunque se trate del régimen general de empleo), requiere de una decisión judicial para tornarse aplicable por extensión a su órbita de representación sindical. Por lo demás, la alegación del carácter general de una norma, no es de recibo para ampliar su ámbito material de aplicación, cuando sus términos son claros y precisos y comprenden un determinado objeto, pues la generalidad no supone que una medida de ese carácter o una regla de derecho rija a la totalidad de las personas, sino a aquéllas a las que va dirigida y cuya situación subsume en la disposición. Amén de ello, la generalidad del decreto de marras, radica en la indeterminación de los sujetos incluidos dentro del enunciado planta permanente con estabilidad de la ley 10430; empero es una medida adoptada respecto de dicho personal, que se consumó, por única vez, en la recategorización, agotándose su cometido de carácter excepcional. En consecuencia, al corresponder a diferentes estatutos, más allá de tratarse de empleados públicos provinciales, la situación lograda en un ámbito, en materias como el escalafonamiento, que la ley no traslada a la esfera de la actora -trabajadores de obras sanitarias-, no permite obtener una regulación semejante sin la norma (resultado del procedimiento colectivo previo) que diera origen a la mejora en la carrera. Así, acierta el juez de grado al analizar que los antecedentes que invoca la entidad demandante, relativos al congelamiento de los ascensos en el sector específico, no permite tener por acreditadas razones objetivas y justificadas que posibiliten considerar configurado un supuesto de indebida discriminación entre los trabajadores estatales, lesivo del principio constitucional de igualdad. El plexo de circunstancias que conforman la plataforma de hecho y de derecho, en cambio, denota que no es dable propender a los ascensos pretendidos en relación a una categoría de agentes estatales que tiene un régimen estatutario propio, sin norma que habilite esa solución. La entidad sindical recurrente, quien invoca su personería gremial, por lo demás, no ha alegado ni demostrado que no se encuentre en condiciones de ejercer las facultades que en tal carácter le asisten a fin de llevar adelante negociaciones colectivas tendientes a lograr las mejoras que considere que corresponden para su sector. Ciertamente de sus alegaciones resulta lo contrario (v. fs. 81 del recurso). Tampoco es acertada la crítica que ensaya la actora, en relación a que más allá de lo específico de la materia que justificara la ley 10.384, existiría una absoluta equiparación de los trabajadores sanitarios con los empleados públicos genéricos regidos por la 10.430, pues, tal como se ha consignado, dicha afirmación no cuenta con respaldo normativo. Se trata de una afirmación imprecisa, sin otro análisis complementario, respecto de ambos sistemas, y cuyo único dato explicitado es el art. 18 que garantiza el traspaso de los conceptos salariales generales, que no correspondan a los contemplados en el propio estatuto. Por lo demás, y como bien destaca el iudex, las particularidades del régimen especial son

aludidas por la misma actora, cuando en su postulación destaca respecto de los trabajadores sanitarios que la ley 10.384 fue la respuesta de la Provincia de Buenos Aires a una situación particular del sector al cual estaba destinada, fundamentalmente porque la actividad sanitaria exige un tratamiento mucho más profundo y adecuado de la problemática de la seguridad e higiene en el trabajo que aquella que afecta a un empleado administrativo de la misma Provincia de Buenos Aires (cfr. fs. 5 vta.). 5. Cabe pues concluir que el objeto del proceso no prospera. En el contexto fáctico y jurídico examinado, no puede visualizarse la falta de certeza respecto de alguna situación jurídica, susceptible de ser remontada a través de la mera declaración judicial (art. 12 inc. 4 y 50 inc. 5, C.P.C.A. y 322, C.P.C.C.). La pretensión de una sentencia de tal contenido, tiene dicho la Suprema Corte, tiene por finalidad primordial obtener una declaración judicial que ponga fin a un estado de incertidumbre sobre la existencia, modalidades o alcances de una relación jurídica en aquellos casos en los que esa falta de certeza pueda producir un perjuicio o lesión actual al actor, tal como reza el artículo 322 del C.P.C.C. (por remisión expresa del art. 12 inc. 4º de la ley 12.008 -texto según ley 13.101-). La existencia de una duda acerca de alguno de los esos extremos es un requisito sine qua non para la procedencia de esta acción (doctr. causas I 68205, Defensor ante el Tribunal de Casación Penal, res. 22-4-2005 ; B 68473, Grondona, res. 1-3-2006; B 66737, Spicer Ejes Pesados S.A., res. 6-7-2005, entre otras). Asimismo, cuando el actor no persigue que se fije el alcance de una determinada relación jurídica sino que se declare la nulidad del acto como la invalidez de la norma aplicable o bien que ésta debe ser interpretada de un cierto modo, la acción declarativa no es la vía idónea para evitar la promoción de eventuales y futuros conflictos (en este último sent. doctr. S.C.B.A causa B 66737 cit., entre otras). En mérito de las circunstancias y fundamentos expuestos, y dado que el recurso no logra desvirtuar la motivación del fallo que rechaza la pretensión, corresponde desestimar la impugnación y confirmar la sentencia en cuanto ha sido motivo de agravio (arts. 55, 58, 12 inc. 4º y concs., C.P.C.A.). Con costas de la instancia en el orden causado (art. 51, C.P.C.A.). Así lo voto. A la cuestión planteada, el Dr. De Santis dijo: Con la salvedad relativa a la legitimación procesal de la actora, que no habré de considerar a la luz de la dirección de mi voto en relación con la cuestión de fondo en el conflicto, he de decir que, junto a la colega que me precede, también advierto que el caso suscitado escapa a los límites de la pretensión articulada, al no exhibir estado de incertidumbre el intento de de manda por ampliar los alcances del Decreto n° 3283/07 al personal que desarrolla tareas bajo el régimen de la ley 10.384. En ese contexto, no media incertidumbre. Así, me expido en idéntico sentido por el rechazo de la pretensión promovida y por la confirmación del fallo pronunciado (conf. art. 12 inc. 4 y ccs. ley 12.008, t. seg. Ley 13.101). De esa forma expreso mi adhesión a la Dra. Milanta. Así lo voto. A la misma cuestión planteada, el Dr. Spacarotel adhiere a los fundamentos y solución propuesta por la Dra. Milanta, votando en idéntico sentido. De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, dicta la siguiente SENTENCIA Por los fundamentos expuestos en el Acuerdo que antecede, se rechaza el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y se confirma la sentencia en cuanto ha sido motivo de agravio (arts. 55, 58, 12 inc. 4º y concs., C.P.C.A.). Con costas de la instancia en el orden causado (art. 51, C.P.C.A.). Por su actuación profesional en segunda instancia, regúlanse los honorarios del letrado, Dr. Gonzalo Cuartango, en la suma de pesos ... (\$...), cantidad a la que se deberá adicionar el 10% y el IVA en caso de corresponder (arts. 12 inc. 1º y 16, ley 6716 y modif.; 10, 15, 31, 44, 54, 57 y concs., dec.-ley 8904/77). Regístrese, notifíquese y devuélvase al juzgado de origen oficiándose por Secretaría. Fdo. Claudia A. M. Milanta. Juez. Gustavo Daniel Spacarotel. Juez. Gustavo Juan de Santis. Juez.Dra. Mónica M. Dragonetti. Secretaria.

002849E