

Empleo Publico Empleado Publico Municipal Medida Cautelar Suspension Ley Provincial Regimen Supletorio

JURISPRUDENCIA

Empleo público. Empleado público municipal. Medida cautelar.

Suspensión. Ley provincial. Régimen supletorio Se rechaza la medida cautelar interpuesta por el gremio actor a los fines de suspender la aplicación del artículo 69 de la ley 14807 que convalidó la suspensión provisoria del régimen supletorio de empleo municipal de la ley 14.656, puesto que no se ha demostrado que la neutralización temporal citada priva del mínimo de seguridad jurídica necesario, para que los municipios y las entidades gremiales que representan a sus agentes puedan transitar la vía de la negociación colectiva o consensuar el alcance de las potestades normativas de orden local en la materia de empleo público.

El Señor Juez Dr. Soria dijo: VISTO: La demanda originaria de inconstitucionalidad deducida en autos y la medida cautelar solicitada; y CONSIDERANDO: I. La Asociación de Trabajadores del Estado (A.T.E.) promueve demanda originaria a efectos de que se declare la inconstitucionalidad del art. 69 de la Ley 14.807, de Presupuesto provincial para el año en curso, por vulnerar los arts. 39 de la Constitución provincial, 14 bis y 28 de la Constitución nacional, 6 del Protocolo de San Salvador, 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Manifiesta que el precepto impugnado convalida los términos del decreto 26B dictado por el Poder Ejecutivo -a excepción de su art. 5º- y luego establece: "Postérgase por ciento ochenta (180) días a partir de la sanción de la presente ley, la entrada en vigencia de la Sección Tercera de la Ley 14.656?". Puntualiza que el art. 2º del decreto mencionado establece que en el marco del Consejo del Empleo Municipal "... se llevará a cabo un proceso de acompañamiento a los Municipios que tendrá una duración de 180 (ciento ochenta) días con la finalidad de brindarles la colaboración necesaria para la elaboración de los anteproyectos de ordenanzas municipales referidas al régimen de trabajo municipal", añadiendo que en los considerandos se expresa que varios son los municipios que se han visto imposibilitados de dictar la ordenanza municipal reglamentaria o suscripto el convenio colectivo de trabajo. Pone de relieve que las consideraciones apuntadas contravienen la ley 14.656, cuyo art. 65 prescribe que "Las relaciones de empleo público de los trabajadores municipales se rigen supletoriamente por la presente sección, siempre que dentro de los ciento ochenta (180) días de la entrada en vigencia de la presente ley no se hubiera sancionado ordenanza municipal reglamentando un régimen de empleo municipal o no se hubiese suscripto un Convenio Colectivo de Trabajo?". A partir de ello, concluye que el proceso de acompañamiento al que alude la norma transcripta pudo haberse llevado adelante durante el tiempo allí señalado y no duplicarse aquel lapso, como lo hace la norma objetada, en perjuicio de la efectiva vigencia de la sección tercera de la ley 14.656. Luego de afirmar la imposibilidad de dotar de ultraactividad a la derogada ley 11.757, precisa que el nuevo aplazamiento establecido en la normativa que cuestiona no sólo impide la vigencia del régimen supletorio aludido sino que, como omite establecer qué normas regirán las relaciones de empleo municipal en aquellos casos en que no exista, al momento de su vigencia, un convenio colectivo de Trabajo o no se haya dictado ordenanza municipal específica, culmina generando un vacío legal. Sostiene, en suma, que la disposición impugnada pone la suerte de los empleados municipales a merced de los funcionarios comunales, quienes podrán disponer a su arbitrio las condiciones de trabajo a las que aquéllos se verán sometidos sin marco jurídico alguno, quebrantando de ese modo los derechos y garantías consagrados en el art. 39 de la Constitución provincial. Alega que la suspensión ordenada carece de lógica y de razonabilidad, al no advertirse cuál es el motivo por el que se provoca el vacío legal que deriva en inseguridad jurídica. Considera que ello produce una palmaria afectación del art. 28 de la Constitución nacional. Como medida cautelar, peticona la inmediata suspensión de los efectos del precepto normativo puesto en crisis, por hallarse en juego derechos y garantías fundamentales cuya vigencia y operatividad no admite dilaciones; a saber: el derecho al trabajo, a la propiedad, el principio de legalidad, de asociación sindical y negociación colectiva de las condiciones de trabajo contenidos en los arts. 14 bis, 17, 28, 33, 75 inc. 22 de la Constitución nacional, así como los principios de progresividad e in dubio pro operario consagrados en el art. 39 de la Constitución local. II. Corresponde pronunciarse sobre la solicitud de tutela precautoria articulada por la demandante. 1. Este Tribunal ha resuelto con reiteración 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 que gozan las leyes (cfr. causas I. 3.024, "Lavaderos de Lanás El Triunfo S.A.", res. del 8-VII-2003; B. 67.594, "Gobernador de la Provincia de Buenos Aires", res. del 3-II-2004; I. 68.944 "U.P.C.N.", res. del 5-III-2008; I. 71.446 "Fundación Biónfera", res. del 24-V-2011, entre otras). Por excepción, y 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. 1º del C.P.C.C.; cfr. causa I. 71.446, cit., entre otras), pues la finalidad

del instituto cautelar no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético (cfr. causa B. 63.590 "Saisi", res. del 5-III-2003, I. 72.634, "Frigorífico Villa Olga S.A.", res. del 30-IV-2014 e I 73.986, "Cámara de Concesionarios de Playa del Partido de Villa Gesell", res. del 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 (cfr. doctr. causas I. 3521 "Bravo", res. del 9-X-2003 y sus citas; I. 68.183 "Del Potro", res. del 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.

2. En el caso, no se encuentran configuradas las circunstancias que habilitan la protección cautelar.

Veamos.

a. La ley 14.656 (B.O. 6-I-2015) se ha estructurado en tres partes; a saber: la Sección I, denominada "Régimen Marco de Empleo Municipal", en la que se desarrollan unas prescripciones destinadas a asegurar los contenidos mínimos o básicos que enmarcan la relación de empleo municipal; la Sección II, que incorpora las reglas de la "Negociación Colectiva" entre los municipios y las organizaciones sindicales representativas de los agentes públicos y, finalmente, la Sección III, destinada a instituir el "Régimen Supletorio de Empleo Municipal". A este respecto se establece que tales reglas supletorias son aplicables "... siempre que dentro de los ciento ochenta (180) días de la entrada en vigencia de la presente ley no se hubiera sancionado ordenanza municipal reglamentando un régimen de empleo municipal o no se hubiese suscripto un Convenio Colectivo de Trabajo" (art. 65).

b. Vale señalar que en el art. 64, primer párrafo, de la ley 14.656 se prescribe la derogación de la ley 11.757 y sus modificatorias. Ahora bien, complementariamente, el segundo párrafo del indicado precepto establece lo siguiente: "... Vencido el término de vigencia de la Ley N° 11757, se mantendrán subsistentes las condiciones de trabajo resultantes de la misma hasta tanto se dicte la ordenanza municipal reglamentaria del régimen de empleo municipal, se suscriba Convenio Colectivo de Trabajo o resulte aplicable el régimen supletorio de empleo municipal previsto en la presente ley". Con ese agregado se aporta una respuesta, interina y eventual, a los problemas que podrían derivarse de una demora en la puesta en vigor de las normas emanadas de la autoridad local -de índole estatutaria o convencional- en ejercicio de sus poderes autonómicos, consistente en la vigencia de las reglas supletorias incorporadas a la nueva legislación o, de no regir dichas reglas, en la ultraactividad de las condiciones laborales emergentes de la ley provincial derogada.

c. Próximo a finalizar el plazo previsto en el art. 65 antes citado, el Poder Ejecutivo, con invocación de "... las atribuciones conferidas por el art. 144 proemio e inciso 2° de la Constitución de la Provincia y 51 de la Ley N° 14.656", dictó el citado decreto 26B/2015 (de fecha 15-XII-2015; publicado en el B.O. el 5-I-2016). En gran medida el decreto contiene determinaciones meramente administrativas que no proyectan efectos obligatorios hacia terceros. Así, se instruye al Ministerio de Trabajo para que efectúe las gestiones necesarias para conformar el Consejo de Empleo Municipal creado por el art. 49 de la ley 14.656 (art. 1°); se establece que en el marco del referido Consejo se llevará a cabo un proceso de acompañamiento a los municipios que tendrá una duración de ciento ochenta días para elaborar anteproyectos de ordenanzas de empleo público (art. 2°); y se invita a los municipios a solicitar al Ministerio de Trabajo tal asistencia, encomendándose a éste a prestarla llegado el caso dentro del término antes señalado e instruyéndolo para que proponga y tramite la "reglamentación del texto legal" (arts. 3° y 4°).

d. Al margen de esas prescripciones, en el art. 5° el decreto apuntado incorporó una norma de alcance diferente.

i) En concreto dispuso la suspensión "... hasta la culminación del proceso de acompañamiento y reglamentación establecido en el Artículo 2°" de "... la aplicación de la Ley 14.656"; a lo que añadió que "... las relaciones de empleo municipal" habrían de regirse "... por la Ley N° 11.757 y modificatorias". La paralización ordenada en el decreto comprendía in totum a la nueva legislación. Al mismo tiempo, probablemente con el objeto de dar certidumbre a las relaciones jurídicas y de evitar un vacío regulatorio, se disponía restituir la completa vigencia de la ley 11.757. Dejando de lado lo concerniente al examen de la pertinencia de esa determinación -en vista de la competencia del órgano emisor y a la materia abordada por dicha norma reglamentaria- en algún sentido la orientación de esa segunda parte del art. 5° se aproximaba a lo previsto en el segundo párrafo del art. 64 de la ley 14.656.

ii) Suele reconocerse que del proemio del art. 144 de la Constitución provincial se desprende la atribución del Poder Ejecutivo para dictar -entre otras medidas primordialmente referidas 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 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". Ello difiere de una habilitación competencial para, sin más, instituir, modificar o derogar disposiciones dotadas del rango propio de una ley formal (arg. arts. 1, 3, primer párrafo, 45, 57, 110, 111, 144 inc. 2° y concs., Const. Prov.).

e. La Legislatura buscó superar inconvenientes en esta materia. De allí que en la ley 14.807 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Provincial para el corriente año (sancionada el 14-I-2016, promulgada por decreto 21 del 15-I-2016 y publicada en el B.O. el 25-I-2016), se incluyera un precepto específico para tratar este asunto, que es el que motiva el actual proceso. El art. 69 de esta ley convalida "... los términos" del decreto 26B/2015 "... con excepción del Artículo 5°" y posterga a partir de la sanción de dicha ley (14-I-2016), por ciento ochenta días, "... la entrada en vigencia de la Sección Tercera de la Ley N° 14.656", vale decir,

hasta el 12-VII-2016. i) No se me escapa que el verbo empleado en la norma (?convalídanse?) genera cierta equívocidad. Los arts. 1° a 4° del decreto 26B/2015 se limitaban a disponer un conjunto de previsiones e instrucciones administrativas que, examinadas debidamente, corresponden a la competencia privativa del Poder Ejecutivo (art. 144, proemio, Const. Prov.), de suerte que su validez no dependía de un pronunciamiento legislativo ulterior que las saneara o ratificara. Mas, por sobre esa cuestión de orden técnico, en lo que aquí interesa, cobra importancia tener presente el cotejo de los arts. 5° del decreto 26B/2015 y 69 de la ley 14.807, del cual se deduce que la suspensión integral de la ley 14.656 que aquel decreto ordenaba fue abrogada. Tal efecto es dable adjudicarle a la exclusión de la convalidación contenida en el primer párrafo del art. 69 de la ley 14.807. ii) Tampoco dejo de advertir que en el segundo párrafo del art. 69 se difiere la operatividad de la Sección III de la mencionada ley 14.656, con una fórmula (?postérgase la entrada en vigencia?) que dista de ser óptima. La lectura de los arts. 69 y 72 de la ley 14.807 parece indicar que la postergación o el retraso en el tiempo de la entrada en vigor de aquella sección supletoria -computada, según dice el propio art. 69, a partir de la fecha de sanción de la ley de presupuesto (14-I-2016- habría sobrevenido, en puridad, luego de que aquel tramo subsidiario comenzara a regir (el 2-I-2016, arts. 5°, Código Civil y Comercial, 65 y 120, ley 14.656). Ello, incluso ponderando -a todo evento- lo dispuesto en el ya mencionado art. 5° del decreto 26B/2015 (B.O. 5-I-2016), cuyos efectos habrían principiado con fecha 6-I-2016 (art. 125, Decreto ley 7647/70). Así, el art. 69 antes que dilatar el inicio de algo que, en puridad, ya habría comenzado (en términos del legislador, la ?entrada en vigencia? de aquella parte de ley 14.656), lograría, más bien, neutralizar o detener por cierto lapso la operatividad normativa remanente de ese tramo de esta última ley. Esto vaya dicho poniéndose a la vez de relieve, por un lado, que se está ante la vigencia de normas supletorias para las municipalidades y, por otro, que la impugnación ensayada por la entidad reclamante no formula un agravio vinculado con este aspecto o cuestión emergente del art. 69. f. En la tarea de interpretar la ley hay que valorar el contexto general de la norma y los fines que ella busca lograr, como también que, con ese objeto, el intérprete debe partir de un examen atento de los términos que la componen, consultando la racionalidad de los preceptos examinados y la voluntad del legislador, extremos que es preciso no obviar, justamente, para evitar la frustración de los objetivos de la norma (B. 60.788, "Marra?", sent. del 10-IX-2014; con cita de C.S.J.N., Fallos 327:1507 y 329:2876). Ello implica procurar, en la medida de lo razonable, dar pleno efecto al propósito del órgano legislativo y evitar una inteligencia rígida de los textos implicados, que melle su coherencia y su armonización con el ordenamiento, indagando lo que dicen jurídicamente en tanto así lo requiera una comprensión adecuada y sistemática de la cuestión litigiosa (v. mi voto en C. 110.848, "Lombardo?", 26-VI-2013, entre muchas). Desde esta perspectiva, lo relevante para el caso de la denominada postergación prevista en el art. 69 de la ley 14.807 es que, más allá de la fórmula acuñada, el órgano parlamentario ha decidido neutralizar o suspender por un período no demasiado extenso los efectos de la -tantas veces aludida- Sección III de la ley 14.656. g. Así las cosas, merece ponderarse si esa neutralización y el consecuente diferimiento que conlleva, controvertidos por la asociación sindical actora, genera consecuencias que, prima facie valoradas, lucen reñidas con la tutela de los derechos invocados en la demanda y, en particular, si, como se desprende de lo argumentado en ella, repercuten negativamente sobre las posibilidades de concertar una adecuada negociación colectiva. i) En primer término, se insiste en el hecho de que la medida apunta a un conjunto de normas cuya aplicabilidad tiene cabida en defecto de las estipulaciones de un convenio colectivo de trabajo o de los preceptos de la ordenanza reguladora de las relaciones de empleo local (arts. 65, ley 14.656). El art. 69 segundo párrafo de la ley 14.807 torna inviable por el lapso de ciento ochenta días, contados desde la sanción de dicha norma, acudir al cuadro supletorio de la ley 14.656. ii) Sobre ese punto de partida, y en cuanto atañe a la afectación que invoca la entidad gremial, hay que interrogarse si la determinación transitoria del citado texto legal mella la certeza que es dable exigir sobre el contenido de las condiciones de empleo en cada municipalidad. Con otras palabras, si en los municipios carentes de un marco jurídico de cuño local preexistente y apropiado la negociación del empleo público con los trabajadores se impide o se perturba de manera significativa por no existir parámetros suficientes para discernir cuestiones centrales (tales como, v.gr., la determinación de ciertos derechos y obligaciones de los agentes; el procedimiento y régimen disciplinario; las condiciones bajo las cuales el personal adquiere la estabilidad; el régimen de licencias; entre otras); o si, mal o bien, esos parámetros existen. iii) En este orden de ideas el art. 69 de la ley 14.807, a diferencia del art. 5° del decreto 26B/2015, no obstruye o cercena la realización de negociaciones colectivas, ni anula la propuesta, el tratamiento deliberativo o la sanción de ordenanzas reguladoras del empleo en cada comuna. Como su objeto consiste en diferir los efectos de la consabida Sección Tercera, las consecuencias del dispositivo se circunscriben al cuadro referencial subsidiario de todo convenio o norma de empleo, de manera que, en el ínterin, ese esquema habrá de conformarse manteniendo las condiciones de trabajo resultantes de la ley 11.757. Esta solución ?a la postre no tan lejana a la determinada por el art. 64 segundo párrafo de la ley 14.656- no ha merecido crítica razonada por la actora, quien, a los fines del pronunciamiento cautelar solicitado, omite explicitar fundadamente el gravamen constitucional que le aparejaría (doct. Causa I. 73.699, ?Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales?, res. de 22-XII-2015). iv) Con otras palabras, en el caso de los municipios que no hubieran dictado la ordenanza

reguladora del empleo municipal o suscripto el convenio colectivo de trabajo con su personal, o si una vez dictadas tales reglas ellas fueran insuficientes o incompletas, el juego de la suspensión y retraso de efectos del régimen supletorio de la Sección III de la ley 14.656, traería como resultado que, por ciento ochenta días, recobran o mantienen su virtualidad las condiciones laborales derivadas de la ley 11.757. Desde luego que esta ley ha sido descalificada por la Suprema Corte en una sentencia que -vale destacarlo- se ha centrado en el avasallamiento que la normativa provincial supuso respecto de las autonomías locales (cfr. causa I. 2021, ?Municipalidad de San Isidro?, sent. de 27-VIII-2014). Pero ello no lleva a concluir que en un municipio en el que se mantengan transitoriamente las condiciones laborales otrora gestadas con arreglo a la ley 11.757, como fruto de la ultraactividad señalada -o de aquella emergente del art. 64, segundo párrafo, de la ley 14.656- se encuentre impedida o retaceada la potestad de disponer reglas locales en su reemplazo o restringido el derecho a negociar colectivamente un régimen de empleo diferente, variantes que, además, pueden ser instadas por las entidades gremiales del sector. v) Indudablemente la materia del empleo local, sin desmedro de las bases constitucionales que la sustentan (arts. 39, 103 inc. 12°, Const. prov.; 14 bis, C.N.), requiere de reglas precisas que, en cada municipio y de acuerdo a sus particularidades, aseguren la satisfacción de los fines de interés público comprometidos y resguarden los derechos individuales y colectivos de los trabajadores municipales. Pues bien, en el análisis provisional que supone el pronunciamiento en vía precautoria y en función de lo argumentado por el reclamante, ese postulado de seguridad jurídica no aparece gravemente perturbado por la sanción de la norma censurada, que no ha situado al ordenamiento aplicable en un paréntesis de confusión e incertidumbre, sino, en rigor, por un lapso acotado tiende a mantener ?bien que en modo parcial- el criterio sentado en el art. 64 de la ley 14.656. Sin abrir juicio sobre el mérito de esta decisión normativa, cuestión ajena al cometido actual de este Tribunal, en autos la actora no logra evidenciar el motivo por el cual aquella podría causar una afectación a los derechos de los agentes municipales o sus representantes sindicales que amerite el dictado de un despacho cautelar. h. En suma, toda vez que la afectación denunciada en la demanda carece de suficiente verosimilitud -por cuanto, de momento, no se ha demostrado que la neutralización temporal de la Sección III de la ley 14.656, dispuesta por el art. 69 de la ley 14.807, privase del mínimo de seguridad jurídica necesario para que los municipios y las entidades gremiales que representan a sus agentes puedan transitar la vía de la negociación colectiva o consensuar el alcance de las potestades normativas de orden local en la materia de empleo público, ni prima facie surge de los elementos aportados a la causa que, en sí misma, la medida atacada lesione derechos de los trabajadores- la procedencia de la medida precautoria solicitada juntamente con la demanda no ha sido justificada (art. 230 del C.P.C.C.). Por tales razones, entiendo que corresponde no hacer lugar a la medida cautelar solicitada. La señora Jueza doctora Kogan, por los motivos expuestos por el señor Juez doctor Soria, votó en el mismo sentido. **POR SU VOTO:** El señor Juez doctor Pettigiani dijo: Adhiero al voto del distinguido colega doctor Soria a excepción de lo allí lo señalado en los apartados II.2.d.i) -segundo párrafo-; II.2.d.ii); II.2.e. -primera parte- y II.2.e.i) -primera parte-, pues entiendo que la solución que propicia para el caso sub examine se abasteca de modo suficiente con los restantes fundamentos que sustentan su parecer. Por ello, a mi juicio, resulta innecesario emitir un pronunciamiento sobre los tópicos reseñados en la aludida parcela. Así lo voto. **POR SU VOTO:** El señor Juez doctor Negri dijo: Las circunstancias del caso ya han sido explicadas en el voto que abre el acuerdo. En ese contexto, advierto que los agravios formulados por la peticionaria, prima facie valorados, resultan insuficientes para desvirtuar la presunción de validez constitucional de la que goza la legislación cuestionada en autos. En efecto, no se evidencia, en esta etapa del proceso, la verosimilitud de la afectación a los derechos de los trabajadores municipales ni los de la asociación actora que los representa, que pudiera derivar de un eventual vacío normativo, en tanto las previsiones contenidas en el art. 64 de la ley 14.656 no han perdido vigencia. Por lo demás, cabe señalar que la demandante no aportó, como era su carga procesal, ningún elemento tendiente a precisar cuáles serían las comunas que, desde la entrada en vigencia de la citada norma, aún no han regulado sus relaciones de empleo público a través del dictado de las respectivas ordenanzas o celebrado convenios colectivos de trabajo. En esas condiciones, a la luz de la reiterada doctrina de esta Suprema Corte en orden a que el examen de los requisitos a los que se halla sujeta la procedencia de las medidas cautelares reviste particular estrictez en el ámbito de la acción originaria de inconstitucionalidad (doctr. causas B. 31.706, "Piérola" y sus citas, en "Acuerdos y Sentencias", serie 20ª, t.VI, p. 390; I. 1.476, "Oktedros S.A.", res. del 7-VIII-90; causa I. 3.521, res. de 9-X-03, I. 68.276, "Empresa de Transportes 25 de Mayo S.R.L. y otras", res. de 21-IX-05, entre otras), y por los demás fundamentos concordantes expuestos por mi colega doctor Pettigiani, a los que adhiero, entiendo que corresponde denegar la medida cautelar solicitada. Así lo voto. Por ello, el Tribunal, por mayoría de fundamentos concordantes **RESUELVE:** Desestimar la medida cautelar solicitada (arts. 195, 230, 232 y concordantes del C.P.C.C.).

Regístrese y notifíquese.- Hilda Kogan Héctor Negri Eduardo Julio Pettigiani Daniel Fernando Soria Juan José
Martiarena Secretario Correlaciones: Ley 14656 - BO: 06/01/2015 Ley 11757 - BO:
02/02/1996 008320E