

Prescindibilidad Del Empleado Publico Normativa De Emergencia

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Prescindibilidad del empleado público. Normativa de emergencia

Se confirma el rechazo la

pretensión anulatoria de la resolución por la que se dispuso la prescindibilidad del actor como Capitán de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

En la ciudad de La Plata, a los nueve días del mes de Agosto del año dos mil dieciséis, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, en Acuerdo Ordinario, para pronunciar sentencia en la causa ?ESPOSITO GUSTAVO JAVIERC/ MINISTERIO DE SEGURIDAD S/ PRETENSION RESTABLECIMIENTO O RECONOC. DE DERECHOS - EMPL. PUBLICO (347)?, en trámite ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°3 del Departamento Judicial de La Plata (expte. N° -7064-), con arreglo al sorteo de ley, deberá observarse el siguiente orden de votación: Señores Jueces Dres. Gustavo Daniel Spacarotel, Claudia Angélica Matilde Milanta y Gustavo Juan De Santis. El Tribunal resolvió plantear la siguiente CUESTION ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar? VOTACION

A la cuestión planteada, el Dr. Spacarotel dijo: I. Viene a tratamiento de esta Alzada el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (fs. 838/843), por el que se agravia de la sentencia de grado (fs. 806/820), que resuelve: 1) Hacer lugar a la pretensión deducida por el señor Espósito contra el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, declarando la inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2555/06 y el art. 11 de la Ley 13.704 y, consecuentemente la nulidad de la Resolución N° 2821/06 dictada por el Ministro de Seguridad provincial, ordenando a la demandada reincorporar al actor en el término de veinte (20) días al cargo anterior a la medida de cese. 2) Reconocer una indemnización equivalente al 25% de los salarios no percibidos por el accionante desde la separación de su cargo y hasta su reincorporación. A dicha suma deberán adicionarse los intereses que pague el Banco de la Provincia de Buenos Aires en los depósitos a treinta días en los distintos períodos de aplicación hasta el efectivo pago. Dicho monto deberá ser abonado dentro de los 60 días de quedar firme la sentencia. 3) Desestimar el resarcimiento de los restantes rubros reclamados, así como la actualización pretendida. 4) Imponer las costas a la vencida y diferir la regulación de honorarios hasta la oportunidad prevista en el art. 51 del Decreto ley 8904/77. Para así decidir sostuvo que: 1.- El debate se circunscribe a dilucidar si resulta ajustada a derecho la resolución N° 2821/06 por medio de la cual el Ministro de Seguridad provincial dispuso la prescindibilidad del actor como Capitán de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, y si resulta procedente la indemnización pretendida. Corresponde analizar el planteo de inconstitucionalidad que efectúa el accionante de la normativa invocada en sustento de la impugnada Resolución 2821/06 -Ley 13.409 y Decreto 2555/06- así como de la Ley 13.704 -referida por la demandada- que convalida dicho decreto y los actos dictados en su consecuencia. 2.- Es menester puntualizar que de las actuaciones administrativas y de la prueba producida en estos actuados, se desprenden los siguientes elementos útiles: (i) El actor se desempeñó en el ámbito del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, y en el desarrollo de su carrera accedió a la jerarquía de Capitán, habiendo alcanzado a cumplir 23 años de servicio cuando fue declarado prescindible. (ii) Por medio de la Resolución N° 2821 del 20 de diciembre de 2006 -materia de impugnación en autos-, se declaró prescindible al actor por aplicación del Decreto 2555/06 y artículo 4, siguientes y concordantes de la Ley 13.409. En sus considerandos se expresa "...que el Decreto 2555/06 autoriza al Ministerio de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas por la Ley 13.409, hasta tanto la Honorable Legislatura sancione el proyecto de ley que declare el estado de emergencia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires..." (Consid. 1), añadiendo a continuación "...que de conformidad a lo establecido en el artículo 4°, segundo párrafo de la Ley 13.409, la emergencia es causal suficiente para declarar la prescindibilidad, jubilar o pasar a retiro al personal de las Policías, según el caso..." (Consid. 2), resultando ser el Ministerio de Seguridad la autoridad aplicación de dicho plexo normativo por Decreto 168/06 (Consid. 3). En el Anexo I figura entre los agentes declarados prescindibles el señor Espósito. (iii) A través de la Resolución 1511 del 6 de junio de 2007 el Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires rechazó el recurso de revocatoria interpuesto y la solicitud de suspensión de la ejecución de la Resolución 2821. En sus considerandos se expresa que "...el recurrente impugna la resolución por la cual el señor Ministro de Seguridad, con fecha 20 diciembre 2006 resuelve declararlo prescindible, por aplicación del artículo 4° siguientes y concordantes de la ley de emergencia de las policías de la provincia n° 13.409"; que "...si bien la prescindibilidad atacada no requiere causa, el recurrente se encuentra bajo investigación sumarial administrativa en expedientes 21.100-526.525/06 y 21.100-795.209/06 piezas sumariales en trámite y pendientes de resolución en el ámbito de esa Auditoría General de Asuntos Internos", y que "Asesoría General de Gobierno ha dictaminado que corresponde dictar el pertinente acto administrativo que rechace el recurso de revocatoria interpuesto contra la Resolución n° 2821/06", concluyendo que "...deviene menester dictar el acto administrativo pertinente en uso de las facultades conferidas por el

artículo 90 del Decreto Ley n° 7647/70, artículos 9 y 19 de la Ley 13.175, Ley 13.188, Decreto 876/04, Decreto 1.647/05, Ley 13.409 y Decreto 2555/06?. (iv) Por Resolución N° 531 -del 11/04/08- el actor fue reincorporado en la situación de desafectación de servicio en que se encontraba con anterioridad al dictado de la Resolución 2821/06, en cumplimiento de la medida cautelar resuelta en esta sede judicial a su favor en la causa N° 6106. Dicha medida fue revocada por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, lo que motivó el dictado de la Resolución N° 9 -del 16/01/09- por medio de la cual el Ministro de Seguridad revocó la Resolución 531/08, recobrando vigencia la Resolución 2821/06, corriendo la baja desde el 21/01/09. (v) A fojas 27/73 obran glosadas copias de sendos artículos periodísticos vinculados con la noticia del secuestro y rescate de Hernán Ianone y de la separación de diversos agentes -entre los que se encuentra el actor- de las fuerzas policiales. (vi) Por medio del expediente administrativo N° 21.100-795.209 tramitó la Investigación Sumarial Administrativa N° 3326-3007/1206 iniciada con motivo de la denuncia formulada por el señor Ianonne respecto de la actuación del personal policial interviniente en la investigación de su secuestro extorsivo, en cuyo marco fue dispuesta con fecha 15/12/06 la desafectación del servicio a su respecto mediante Resolución N° 1531/06. (vii) A fojas 691/694 obra el dictamen producido por la Perito Psicóloga. (viii) A fojas 734/735vta. se encuentra adunado el dictamen del Perito Psiquiatra. (ix) A fojas 74/179 obran constancias que dan cuenta de los premios y felicitaciones recibidas por el señor Espósito a lo largo de su carrera en las fuerzas policiales. (x) A fojas 522/550 se encuentra en copia el Legajo Personal del actor, en el que constan las penas disciplinarias que le fueron impuestas desde su ingreso a la Policía y los actos meritorios, así como las fojas de calificaciones y su situación de revista. 3.- Sentado ello, corresponde reseñar el régimen jurídico en el marco del cual fue dispuesta la prescindibilidad del accionante. Mediante la Ley 13.409 (B.O. 16/01/06) el Poder Legislativo declaró el estado de emergencia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires por el término de seis (6) meses. El artículo 2 estableció que la emergencia comprendía los aspectos organizativos, funcionales, operativos y laborales de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y perseguía como objetivos: (a) transformar la estructura de las Policías, para lo cual podrían crearse, modificarse, extinguirse o suprimirse total o parcialmente funciones, todo ello con el fin de lograr la eficiencia debida para atender a sus misiones fundamentales, y (b) optimizar los recursos humanos y materiales, así como los servicios que brinda. En su artículo 3 se dispuso que "La emergencia autoriza a reasignar funciones y destinos a todo el personal de las Policías de la Provincia, propendiendo al fortalecimiento de la seguridad pública y a la integración de su personal en un marco de servicio eficiente". Asimismo, se determinó que "La emergencia es causal suficiente para poner en disponibilidad simple o preventiva al personal de las Policías conforme lo previsto en el artículo 82, siguientes y concordantes del Decreto-Ley 9.550/80. Asimismo, se podrá declarar la prescindibilidad, jubilar o pasar a retiro al personal según el caso" (art. 4). Por su parte, el artículo 6 prescribió que "El personal declarado prescindible, que no se hallare sometido a sumarios administrativos o procesos penales de los que pudieran resultar sanciones de cesantía o exoneración, tendrá derecho a optar entre percibir el cobro de una indemnización equivalente a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año, o el reconocimiento de todos los derechos y obligaciones establecidos para el retiro activo obligatorio, con un haber jubilatorio como mínimo igual al correspondiente al personal con veinticinco (25) años de servicio. En el caso que se hiciera opción por el retiro activo obligatorio y el personal no contare con una antigüedad computable de veinticinco (25) años, el Poder Ejecutivo deberá realizar los aportes y contribuciones previsionales y de la obra social, patronales y personales, con su modalidad habitual, hasta completar esa antigüedad. La opción se formulará bajo las siguientes condiciones: a) Manifestación por escrito y con firma certificada por el interesado, por ante la Escribanía General del Gobierno de la Provincia, de la opción a percibir la indemnización prevista precedentemente o de acogerse a los derechos y obligaciones establecidos para el retiro activo obligatorio. b) El ejercicio de dicha opción importará la renuncia a todo reclamo y acción administrativa o judicial relativa a las mismas". Por último, el artículo 7 de dicha Ley estipuló que el personal declarado prescindible, sometido a sumarios administrativos o procesos penales, una vez concluidas tales actuaciones y siempre que no le correspondiere sanción expulsiva, podrá ejercer la opción a que alude el artículo 6° de la presente ley. Por intermedio del Decreto N° 168/06 del 31-01-06, el Poder Ejecutivo provincial designó como autoridad de aplicación de la Ley 13.409 al Ministerio de Seguridad, teniendo en cuenta que el art. 19 de la Ley 13.175, asigna al Ministerio de Seguridad la responsabilidad de organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. En ese contexto, el 27 de septiembre de 2006, encontrándose cumplido el plazo de seis meses previsto en el art. 1 de la Ley 13.409, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires dictó el Decreto de necesidad y urgencia N° 2555/06 por medio del cual se autoriza al Ministerio de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas por la Ley 13.409, hasta tanto la Legislatura sancione el proyecto de ley que declare el estado de emergencia, por considerar "que la situación que motivara la declaración del estado de emergencia no ha sido aún superada, por lo que en la instancia deviene oportuno y conveniente continuar ejerciendo las referidas atribuciones", "que el dictado de normas de necesidad y urgencia cuando medien circunstancias que así lo justifiquen, ha sido objeto de reiterado ejercicio en la práctica institucional

argentina" y "que el ejercicio de funciones legislativas por el Poder Ejecutivo, cuando la necesidad se hace presente y la urgencia lo justifica, cuenta con el respaldo de la mejor doctrina constitucional". Finalmente, por medio de la Ley 13.704 (B.O. 20/07/07) se declaró, nuevamente, el estado de emergencia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, por el término de un (1) año, y se decidió convalidar el Decreto 2555/06 y los actos administrativos dictados en su consecuencia (art. 11). 4.- En el caso la actora cuestiona la medida de prescindibilidad que le fue impuesta, con sustento en preceptos normativos cuya inconstitucionalidad plantea.

Al respecto, resulta menester puntualizar que al momento de dictarse la Resolución 2821/06 (de fecha 20-XII-2006), la Ley 13.409 (B.O. 16/01/06) había perdido vigencia por haber expirado el plazo de seis meses previsto en su art. 1, y fue dispuesta la prórroga de la misma mediante el dictado del Decreto N° 2555/06, el que es expresamente invocado en la resolución impugnada como fundamento de la declaración de prescindibilidad. En esa inteligencia, es dable colegir que para la correcta dilucidación de la cuestión de fondo, resulta indispensable analizar si mediante el dictado de dicho decreto la administración pudo válidamente prorrogar la vigencia de la declaración de emergencia policial contemplada en la Ley 13.409, tornándose asimismo necesario realizar el test de constitucionalidad respecto de la ley 13.704, en tanto ha venido a convalidar retroactivamente lo dispuesto por el citado decreto. 4.1) En el caso de autos, la declaración de prescindibilidad del accionante sobre la base de la Ley 13.409, fue adoptada luego de agotado el plazo de seis meses contemplado por el legislador para la adopción de las medidas de emergencia contempladas en la citada norma, siendo el Decreto N° 2555/06, autocalificado como "de necesidad y urgencia" -que prorrogó la vigencia del régimen excepcional establecido en la referida ley-, la única norma que ha operado como causa de la Resolución N° 2821/06. 4.2) Corresponde destacar que, de acuerdo a los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional, los derechos constitucionalmente reconocidos sólo pueden ser ejercidos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, no pudiendo esta reglamentación ser efectuada de un modo que los altere. En el ámbito nacional por vía de principio este poder se otorga al Congreso de la Nación (art. 75 C.N.) y por vía de excepción al Poder Ejecutivo. Así, cuando las circunstancias hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución y con exclusión de ciertas materias, podrán dictarse decretos de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3 C.N.). La cuestión está tratada de distinto modo en la Constitución de la Provincia puesto que además de delimitar claramente las atribuciones de cada Poder en los artículos 103 y 144, atribuyendo exclusivamente al Poder Legislativo la facultad de "...dictar todas las leyes necesarias...", en el artículo 45 expresamente prohíbe a los poderes públicos delegar las facultades que les han sido conferidas por la Constitución, y conferir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella. Al respecto se ha señalado que si bien esta última norma está dirigida a impedir la delegación legislativa, indudablemente revela una especial preocupación de los constituyentes porque el Poder Ejecutivo ejerza sus atribuciones sin apartarse en lo más mínimo de los límites competenciales fijados en el Estatuto provincial, los que indudablemente obstan a que este órgano de gobierno asuma facultades legislativas? (SCBA, causa I. 1559, "Asociación Judicial Bonaerense", Sent. del 14-10-11). Por su parte, el artículo 57 de la Constitución local dispone que "toda ley, decreto u orden contrarios a los artículos precedentes o que impongan al ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en ellos, otras restricciones que las que los mismos artículos permiten o priven a los ciudadanos de las garantías que aseguran, serán inconstitucionales y no podrán ser aplicados por los jueces?". En la Provincia de Buenos Aires es el Poder Legislativo quien se encuentra exclusivamente investido del poder de policía que lo faculta para limitar razonablemente los derechos consagrados por la Constitución provincial (arts. 1, 2, 10 y 103 incs. 12 y 13), no encontrándose contemplado -como sí ocurre en la Constitución Nacional- el dictado de reglamentos de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo, ni tan siquiera con la excepcionalidad que lo permite la Carta Magna Federal (art. 99 inc. 3 de la C.N.). La única herramienta que la Constitución provincial otorga al Poder Ejecutivo cuando razones de interés público exijan un urgente ejercicio de las competencias legislativas, es la posibilidad de convocar a las Cámaras a sesiones extraordinarias, siendo ellas quienes, en última instancia, ponderarán si el asunto objeto de la convocatoria exhibe el interés público y la urgencia que justifiquen las sesiones extraordinarias (art. 86 de la Const. Prov.). Queda claro, entonces, que ni aún en situaciones de urgencia en que esté comprometido el interés público -que no es lo que acontece en el caso de autos- el constituyente provincial ha querido autorizar al Poder Ejecutivo el ejercicio de funciones propias de la rama Legislativa del gobierno, dejando de lado el procedimiento constitucionalmente previsto para la sanción de las leyes. Ello obsta a la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Provincial dicte reglamentos de necesidad y urgencia, por medio de los cuales asuma competencias propias del Poder Legislativo. En este sentido se ha sostenido que "la Constitución provincial no contiene norma alguna similar a la del art. 99 inc. 3° de la nacional. Por ende, de manera alguna puede el gobernador dictar decretos de necesidad y urgencia. El art. 144 inc. 2°, faculta al Poder Ejecutivo a dictar reglamentos de ejecución de las leyes y disposiciones especiales que no alteren el espíritu de ellas, pero, para nada se le faculta al dictado de decretos de contenido legislativo. Los arts. 103 y ss. establecen la forma de sanción de las leyes a cargo del Poder Legislativo, y tampoco la Carta Magna contempla la posibilidad de una delegación legislativa a la manera del art. 76 de la nacional; es más, el art. 45 prohíbe tal delegación al igual que atribuir al Poder Ejecutivo facultades distintas a las que han sido acordadas en la

Constitución. No cabe sino concluir, por consiguiente, que en la Constitución provincial no estaba ¿ni lo está actualmente? contemplado el dictado de decretos de necesidad y urgencia? (Pieri Belmonte, Daniel, ¿Los decretos de necesidad y urgencia en la emergencia?, en Alanis, Sebastián D. (coord.): El Derecho Administrativo de la Emergencia III, Ed. FDA, 2003, pág. 229). Ésta ha sido la postura adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en la Resolución N° 1925 (del 18-08-01), mediante la cual declaró de oficio la invalidez del Decreto N° 1960/01 por resultar incompatible con la Constitución de la Provincia. En aquella oportunidad señaló que ¿las materias propias de la legislación general conciernen al Poder Legislativo de la provincia (art. 103 de la Const. prov.). Que los poderes públicos no pueden delegar las facultades que les han sido conferidas ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas (art. 45, Const. prov.), ni éste último arrogárselas. Que el decreto 1690/01, desconoce manifiestamente los principios indicados excediendo las facultades que para el Poder Ejecutivo reconoce el art. 144 de la Const. Prov. Dada esta situación corresponde que esta Suprema Corte de Justicia, como guardián último de la Constitución de la Provincia, declare su total y absoluta invalidez?. También, más recientemente, ha seguido esta línea de razonamiento la Suprema Corte Provincial, integrada por conjueces, en la causa I. 1559, "Asociación Judicial Bonaerense" (de fecha 14-10-11), donde se declaró la inconstitucionalidad de los Decretos N° 3073/1991 y 3641/1991 y de las Leyes 11.195 y 11.196 mediante las cuales el Poder Legislativo dispuso la ratificación de los mismos. Por otra parte, debo señalar que la propia autoridad demandada ha precisado en los considerandos del Decreto N° 2555/06, que éste pertenece a la categoría de "reglamentos de Necesidad y Urgencia", y que el contenido del mismo es propio de las atribuciones asignadas al Poder Legislativo. 4.3) En consecuencia y partiendo de la base que la materia reglada en la ley 13.409 es atribución exclusiva del Poder Legislativo (art. 103 incs. 12 y 13 de la Constitución provincial) y de que la vigencia de esa ley de emergencia policial sólo puede ser prorrogada mediante la sanción de otra ley, la interdicción que recae sobre el Poder Ejecutivo para el ejercicio de atribuciones legislativas, determina la invalidez constitucional del Decreto N° 2555/06 por la sola razón de su origen (Conf. SCBA, causa I. 1559, "Asociación Judicial Bonaerense", sent. del 14-X-2011). 5.- Sin perjuicio de lo expuesto, aún cuando se aceptare que ante circunstancias excepcionales, el Poder Ejecutivo asuma atribuciones que corresponden al Poder Legislativo, el Decreto N° 2555/06 tampoco superaría el test de constitucionalidad. Ello así, por cuanto, un análisis de las motivaciones que el Decreto N° 2555/06 expresa en sus considerandos para la autohabilitación del Poder Ejecutivo a los fines de prorrogar el estado de emergencia policial declarado por la Ley 13.409, revela en forma objetiva, sin ingresar en la valoración respecto del mérito, oportunidad o conveniencia de la medida adoptada en el citado decreto (prórroga del estado de emergencia policial y de las facultades conferidas por la Ley 13.409 al Poder Ejecutivo con carácter estrictamente temporal), la inexistencia de los presupuestos de hecho y de la finalidad que justifiquen eludir el procedimiento previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. En efecto, en los considerandos del Decreto N° 2555/06 se expresa que "mediante la ley 13.409, publicada en el Boletín Oficial de fecha 16 de enero de 2006, se declaró el estado de emergencia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, por el término de seis (6) meses. Que el Ministerio de Seguridad fue designado autoridad de aplicación de dicho plexo normativo por decreto 168/2006. Que la emergencia declarada, comprendió los aspectos organizativos, funcionales, operativos y laborales de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Que la situación que motivara la declaración del estado de emergencia no ha sido aún superada, por lo que en la instancia deviene oportuno y conveniente continuar ejerciendo las referidas atribuciones. Que el Poder Ejecutivo ha remitido, a la Honorable Legislatura para su tratamiento Mensaje, mediante el cual se postula la declaración del estado de emergencia de las Policías de la Provincia por el término de un año. Que la Ley de Emergencia de las Policías brinda las herramientas necesarias para el fortalecimiento del nuevo esquema de descentralización policial, así como la racionalización en la asignación de personal y medios, de manera tal que ello permita potenciar las distintas áreas operativas que componen la Institución Policial conforme al esquema en marcha que conlleva al claro y preciso objetivo -entre otros- de elevar su prestigio y el respeto de la población. Que el dictado de normas de necesidad y urgencia, cuando medien circunstancias que así lo justifiquen, ha sido objeto de reiterado ejercicio en la práctica institucional argentina, invocándose, en referencia a ello, que ¿... el ejercicio de funciones legislativas por el Poder Ejecutivo cuando la necesidad se hace presente y la urgencia lo justifica, cuenta con el respaldo de la mejor doctrina constitucional' (Conf. Bielsa Rafael ¿Derecho Administrativo', t. 1 p. 309; Villegas Basavilbaso, Benjamín, ¿Derecho Administrativo', t. 1, p. 285 ss.) así como también la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido el dictado de actos de tal naturaleza (Fallos 11:405, 23:257)". La sola lectura de los mismos evidencia la ausencia de explicación alguna respecto de cuáles resultan ser las graves consecuencias que el decreto pretende evitar, como así también sobre cuáles han sido los motivos por los que el Poder Ejecutivo consideró que la declaración de emergencia policial a la que el Poder Legislativo otorgó una vigencia de seis meses (art. 1 de la Ley 13.409), debía prorrogarse. Sólo se limita a reseñar el régimen establecido en la citada ley y a afirmar que ¿...la situación que motivara la declaración del estado de emergencia no ha sido aún superada, por lo que en la instancia deviene oportuno y conveniente continuar ejerciendo las referidas atribuciones?, para luego justificar mediante la cita de doctrina y jurisprudencia de antaño, la

posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte reglamentos de necesidad y urgencia. El Decreto N° 2555/06 fue dictado el 27 de septiembre de 2006, en plena vigencia del período ordinario de sesiones legislativas, con lo cual la justificación de los motivos por los que el Poder Ejecutivo se arrogó el ejercicio de funciones correspondientes al Poder Legislativo, debe ser apreciada con mayor estrictez.

6.- Es por ello que entiendo que el Decreto N° 2555/06 resulta violatorio del principio de la división de los poderes, adoptado por la Constitución provincial como presupuesto esencial del régimen republicano de gobierno y garantía de los derechos de todos los habitantes, circunstancia que determina su declaración de inconstitucionalidad por infringir los arts. 1, 3, 31, 39, 45, 57, 86 y 103 incs. 12 y 13 y 144 de la Constitución provincial.

7.- Resuelta la invalidez constitucional del Decreto N° 2555/06, corresponde analizar la validez constitucional del artículo 11 de la Ley 13.704 por medio del cual el Poder Legislativo provincial convalidó dicho decreto, ratificando su contenido y los actos administrativos dictados en su consecuencia. Al respecto, cabe meritar que si bien la declaración de inconstitucionalidad de una ley es un acto de suma gravedad institucional, ultima ratio del orden jurídico, cuando se pone en riesgo el principio republicano de división de poderes, mediante un acto de suma gravedad institucional como es la intromisión del Poder Ejecutivo en cuestiones que son de la exclusiva competencia del Poder Legislativo, corresponde a los jueces verificar si la convalidación legislativa de tal actuación ha de reputarse constitucionalmente válida. En esa tésis, en un pronunciamiento reciente la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata (en autos ?Rodríguez Jorge Orlando c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/Pretensión Anulatoria-Empleo Público (344)?, Causa N° 12.861, Sent. del 21-08-12) desestimó el planteo de inconstitucionalidad del Decreto N° 2555/06 sobre la base de su convalidación legislativa mediante el dictado de la Ley 13.704. Sin embargo, por las razones que seguidamente se exponen, no he de seguir esa línea de razonamiento, por cuanto en mi criterio, la Ley 13.704 no sólo no puede purgar el vicio de origen que afecta al Decreto N° 2555/06, sino que en tal intento termina ella misma mereciendo un serio reproche constitucional. En efecto, el Poder Legislativo, al convalidar el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2555/06, mediante el art. 11 de la Ley 13.704, efectuó una suerte de delegación legislativa (de carácter retroactivo) prohibida por el artículo 45 de la Constitución provincial. La convalidación legislativa del Decreto N° 2555/06 carece del efecto retroactivo perseguido a través del artículo 11 de la ley 13.704, como consecuencia de la nulidad absoluta por inconstitucionalidad que originalmente lo afectó (art. 3 de la Constitución provincial), vicio que por su magnitud y gravedad imposibilita el saneamiento del acto de que se trata. El Decreto 2555/06 no puede ser objeto de convalidación, ratificación, confirmación o cualquier otro tipo de regularización legislativa, ya que ninguna ley puede dar valor a un acto que es nulo en sí mismo. Las consideraciones expuestas fundamentan la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 13.704, por quebrantar los arts. 1, 3, 31, 39, 45, 57, 86 y 103 incs. 12 y 13 y 144 de la Constitución provincial.

8.- En lo que atañe al pedido de declaración de inconstitucionalidad de la Ley 13.409 que efectúa el demandante, toda vez que, conforme lo manifestado en los considerandos precedentes, el Poder Ejecutivo no pudo mediante el dictado del Decreto N° 2555/06 prorrogar la vigencia de la emergencia policial declarada por la Ley 13.409, considero innecesario ingresar en el análisis de la constitucionalidad de dicha ley, toda vez que la misma había perdido vigencia al momento de declararse la prescindibilidad del accionante.

9.- En función de lo hasta aquí expuesto, considero que la Resolución N° 2821/06 presenta un vicio en la causa, en tanto el antecedente jurídico en el que se basa -el Decreto N° 2555/06- resulta contrario al orden constitucional, correspondiendo declarar su nulidad atento al carácter manifiesto e insanable de tal vicio (art. 103 del Decreto-Ley 7647/70).

II. Contra dicho pronunciamiento se alza la parte demandada, interponiendo recurso de apelación a fs. 838/843. A fin de fundamentar y abastecer su crítica, alega:

a) La indebida declaración de inconstitucionalidad del decreto 2.555/06 y de la ley 13.704. El decreto fue dictado por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, invocando la falta de superación del estado de emergencia de las Policías Provinciales y la urgencia de continuar con el proceso de reforma de las mismas, sujeto a convalidación por el Poder Legislativo. Esta última circunstancia se verificó con la sanción de la Ley 13.704, que expresamente convalidó el decreto y los actos de aplicación dictados en su consecuencia.

b) El erróneo apartamiento de la doctrina sentada por la Cámara de Apelación local con relación al tema de autos. Al efecto, cita la causa n° 12.861, ?Rodríguez?, sent. del 21-08-12, que considera aplicable al caso.

c) El impropio reconocimiento de los salarios caídos. Ello resulta contrario a la doctrina de nuestro más Alto Tribunal Federal. Sostiene que al fijar los mismos, el a quo no ha determinado los parámetros tenidos en cuenta para mensurar el supuesto daño material padecido, ni surge prueba alguna que permita acreditar el perjuicio; y menos aún, datos objetivos para cuantificar los mismos.

d) La indebida condena en costas. Aplicación retroactiva de la Ley 14.437. Se agravia de las costas impuestas a la vencida, toda vez que se ha hecho una indebida aplicación retroactiva de la modificación del régimen de costas introducida por la ley 14.437. Se afectan derechos adquiridos y se viola la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Antes de la mencionada ley, el C.C.A. en su art. 51 (texto ley 13.101) fijaba como regla general, que la imposición de las costas del juicio debía hacerse en el orden causado. A partir de la sanción de la nueva ley, se modificó el criterio general, sustituyéndolo por el principio objetivo de la derrota. La ley 13.101 estuvo vigente al momento de trabarse la litis, y casi la totalidad de las actuaciones llevadas a cabo por las partes, tuvo lugar

antes de la entrada en vigencia de la nueva ley. Por ende, V.S. hizo una aplicación retroactiva de la norma en franca violación al art. 3 del C.C. e) La limitación al alcance de la eventual condena. Para el hipotético caso de que la Cámara de Apelación confirme la reincorporación, deberá considerarse que al momento de disponerse su prescindibilidad, el actor estaba sometido a una investigación sumarial en las que el Auditor había aconsejado la aplicación de una sanción expulsiva. III. Presentada la contestación de la parte actora a fs. 848/854 y de la parte demandada a fs. 859/vta., elevadas las actuaciones a fs. 855, y previa resolución de este Tribunal sobre la admisibilidad del recurso de apelación a fs. 861/862 (arts. 55, inc. 1º; 56, 57 inc. 2 y 58 CCA) se encuentran estos autos en oportunidad de ser resueltos por esta Alzada. IV. Corresponde tratar los agravios esgrimidos por la demandada en su líbello impugnatorio. En esa tésis, advierto que el caso de autos se presenta análogo al que decidiera este Tribunal en las causas CCALP n° 11.107, ?Gomez?, sent. del 03-07-12, n° 12.861, ?Rodríguez?, sent. del 21-08-12, n° 13.517, ?Arana?, sent. del 28-02-2013, -todos ellos del voto del Dr. De Santis, al que adhiriera-, con doctrina unánime reiterada, que se mantiene vigente, y que habré de reproducir, por resultar de plena aplicación. Anticipo que considero que el recurso habrá de prosperar. a) Comenzaré por el conocimiento de la cuestión principal. En primer término, cabe consignar que el criterio en el que se basa la sentencia para decidir el caso no resulta congruente con el adoptado por este tribunal ante supuestos análogos, sin que se observen motivos que justifiquen apartarse de ese temperamento. Al respecto, de conformidad a lo resuelto en el precedente ?Sita? (CCALP n° 11.537), el pronunciamiento recurrido se exhibe con error de juzgamiento, apreciado éste desde el vértice argumental construido en ese antecedente alrededor de la cuestión constitucional decidida en primera instancia, en lo pertinente. En efecto, también en este caso advierto una articulación insuficiente para descalificar el reglamento aplicado al caso, pues si bien se lo tacha de lesivo de derechos consagrados en la carta fundamental, el núcleo de los argumentos, como la pretensión planteada, se dirigen hacia el acto aplicativo que dispuso la prescindibilidad sobre la base, tanto de la inexistencia de los presupuestos fácticos de la emergencia como de una asunción de potestades legislativas que se aprecia ilegítima. Ello así, sin ingresar en la consideración intrínseca de las disposiciones sustitutivas del derecho a la estabilidad como tampoco de la configuración cierta de la hipótesis de prescindibilidad relativa a la supresión del espacio funcional ocupado por el demandante. No obstante, también el reproche inicial se abastece en la falta de motivación del acto singular de aplicación. Acotada de ese modo la cuestión litigiosa, cabe señalar la inconsistencia del argumento decisorio relativo a la invalidez de la norma general aplicada (Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2555/06). Ello así, esencialmente, por cuanto la potestad de dictar reglamentos de sustancia legislativa, si bien merece un criterio de exégesis riguroso en tanto implica una alteración transitoria del sistema de división de poderes, en la medida que resulte convalidada por el órgano legislativo connota la impronta de una verdadera ley formal sin solución de continuidad entre su dictado y el pronunciamiento de convalidación, respecto de los actos sucedidos y consumados a su amparo. Ciertamente, la ley 13.704 (art. 11) ha venido a consolidar esa situación de manera definitiva, a punto tal que la situación del actor debe valorarse a su cobijo. Ello así, convierte en ociosa la consideración relativa a la existencia de la atribución de dictar reglamentos de sustancia legislativa por parte del Poder Ejecutivo, luego que éstos obtengan convalidación legislativa. Esta última comprende, por cierto, a la misma situación de emergencia, frente a la cual la revisión judicial, siempre posible, exige una inequívoca demostración en dirección a dar cuenta de otras finalidades encubiertas o a la misma inexistencia del presupuesto fáctico. Pues bien, esa justificación resulta extraña a todo cuanto ha sido aportado a la causa y por lo tanto deja fuera de posibilidad a la censura propinada por el demandante a ese preciso y singular aspecto. En ese contexto pues es la ley de emergencia 13.704 (art. 11) la que ha venido a dar marco jurídico a la situación del actor, en cuanto sus alcances han sabido comprender al Decreto de Necesidad y Urgencia que convalidara (Dec. N° 2555/06). Sentado ello, no observo ilegalidad en el ejercicio de la potestad establecida por esa ley de emergencia, que supo autorizar a la administración pública a declarar la prescindibilidad de sus agentes, pues es principio recibido que, existiendo una norma de rango legal que declara la emergencia e instituye expresas atribuciones con carácter temporario y de excepción, se halla cubierta la validez de la prescindibilidad que así se declare. En tal sentido, es reconocida la facultad de disponer, con la debida habilitación legal, mediante norma transitoria y de emergencia, la baja de un empleado por razones de servicio, con su consecuente indemnización, excepto cuando dicha declaración importe una cesantía encubierta, un juicio negativo respecto de la conducta del agente o una violación del principio de razonabilidad, supuestos cuya existencia debe ser acreditada por quien impugna la medida (doc. SCBA causas ?D'Onofrio?, sent. de 15-X-1991, ?Acuerdos y Sentencias?, 1991-III-567; B. 54.824, ?Vilker?, sent. de 5-VII-1996; B. 55.656, ?Mograbi?, sent. de 8-VII-1997; B. 55.284, ?Benegas?, sent. de 23-VI-1998; B. 55.985, ?Portela?, sent. de 26-V-1999; B. 57.633, ?Barrenechea?, sent. de 15-III-2000; B. 57.984, ?Pelaez?, sent. de 9-V-2001; B. 58.914, ?Berón?, sent. de 18-V-2005; B. 59.733, ?Lagoa?, sent. de 20-VIII-2008; B. 59.981, ?Fensterseifer?, sent. de 18-III-2009; entre otras), requiriéndose de parte de los magistrados prudencia al evaluar el ejercicio de tales atribuciones a fin de evitar que el interés comprometido en la normativa en cuestión quede vacío de contenido (conf. doc. SCBA causa B-57.780, ?Stefancik?, sent. del 11-6-03). Asimismo, cabe consignar, siguiendo los lineamientos pretorianos, que dicha habilitación legal es suficiente a los indicados fines, a la luz de lo

dispuesto por el art. 103 inc. 3º de la Constitución Provincial, por tratarse de atribuciones propias de la legislatura local (doc. SCBA causas cits.). Ante esos postulados, advierto que la restricción a los derechos que se esgrime no aparece como el resultado de actuaciones de las autoridades públicas llevadas a cabo sin cumplimentarse los requisitos impuestos por el orden jurídico. Y su fundamento en las normas generales con vigor constituye la motivación suficiente que reclamara el demandante en su postulación inicial. Debe destacarse que tampoco se ha afrontado, con la necesaria idoneidad, la carga de probar sus alegaciones en torno al desvío de fin que esgrime (art. 375, CPCC; art. 77, CCA). No se ha aportado elemento útil para tener por demostrada la desviación de poder que se invoca. Desde otra perspectiva, cabe puntualizar que no se ha planteado impugnación alguna que requiera del análisis de la indemnización contemplada en la normativa. En cuanto a la motivación del acto de cese, resultan asimismo insuficientes las críticas expuestas en la demanda para tener por probado que la medida implique, en este caso, un juicio negativo sobre el agente que torne irrazonable a la decisión administrativa. En efecto, no surge de los antecedentes del caso algún dato que posibilite corroborar lo afirmado. La Corte provincial se ha pronunciado al respecto considerando que no se pueden predicar defectos de motivación que tornen inválido al acto administrativo, si en el dictado de la resolución impugnada la autoridad ha hecho uso de las expresas atribuciones conferidas al efecto por la ley. Potestades éstas que, vale la pena remarcar, fueron delineadas en el citado régimen normativo, temporario y de excepción (conf. arts. 1, 4 y concs., ley cit.; conf. doc. SCBA causa B. 58.914, ?Berón?, sent. de 18-V-2005, entre otras, con las debidas salvedades de cada régimen normativo). En suma, el actor no ha logrado acreditar que la decisión administrativa obedezca a otros motivos que los que surgen del acto en cuestión, por lo que no cabe tacharlo de ilegítimo ni irrazonable. Tal mi pronunciamiento. b) En relación al agravio que plantea la accionada en materia de costas, cabe señalar que por la solución que se propone deviene inoficioso su tratamiento, correspondiendo imponer las mismas, en ambas instancias, en el orden causado (art. 51 inc. 2, C.C.A., -texto según ley 14.437). V. Por todo lo expuesto es que pro picio: Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, revocar la sentencia de grado, y rechazar la pretensión anulatoria promovida, con costas de ambas instancias en el orden causado (art. 51 inc. 2, C.C.A., -texto según ley 14.437). Así lo voto. A la misma cuestión planteada, la Dra. Milanta adhiere a los fundamentos y solución propuesta por el Dr. Spacarotel, votando en idéntico sentido. A la cuestión planteada, el Dr. De Santis dijo: Con arreglo al entendimiento que dejará expuesto en causas precedentes de análogo perfil, presto mi acuerdo al Dr. Spacarotel (conf. mi voto en causas CCALP n° 11.107, CCALP n° 12.861 y CCALP n° 13.517). Así me expreso en idéntico sentido al primer voto. Así lo voto. 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 hace lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, se revoca la sentencia de grado, y se rechaza la pretensión anulatoria promovida, con costas de ambas instancias en el orden causado (art. 51 inc. 2, C.C.A., -texto según ley 14.437). Difiérase la regulación de honorarios para la oportunidad dispuesta por los artículos 31, 51, decreto ley 8904/77. Regístrese, notifíquese y devuélvase al juzgado de origen oficiándose por Secretaria. Fdo. Gustavo Juan De Santis. Juez. Claudia A.M. Milanta. Juez. Gustavo Daniel Spacarotel. Juez. Dra. Mónica M. Dragonetti. Secretaria 010734E