



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

“Valenti, Pablo Hugo y Otros c/Procuración General
SCJBA s/ Pretensión de restablecimiento o
reconocimiento de derechos”

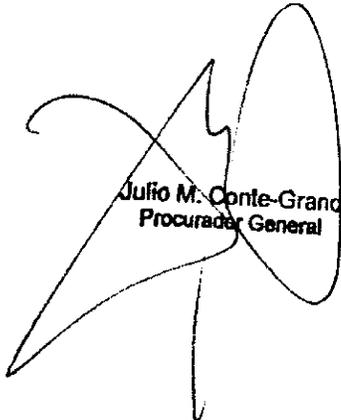
A 75.659

Suprema Corte de Justicia:

En las presentes actuaciones, en que se debate un tema vinculado a la remuneración de agentes del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, este organismo tiene la calidad de parte demandada.

Por ello, existiendo interés en el pleito y concurriendo motivos graves de decoro y delicadeza, no corresponde que este organismo dictamine (arts. 17 inciso 2º, 30 y 33 del Código Procesal Civil y Comercial; cc. SCJBA A 75.071 “Casolati”, res. 21-02-2018).

La Plata, 20 de marzo de 2019.


Julio M. Conte-Grand
Procurador General



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

“Valenti, Pablo Hugo y Otros c/ Procuración General s/
Pretensión de reconocimiento o restablecimiento de
derechos”.

A 75.659

Secretaría de Demandas Originarias y Contencioso Administrativo:

A los fines de cumplimentar la notificación y aceptación del cargo del Señor Doctor Gustavo Posleman para desempeñar funciones de Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y Javier Luis Octavio Carbone como Subprocurador General del mencionado organismo—cf. fs. 307 y 308- vuelva a sus fines.

Dra. MONICA GRACIELA ANDRADA
Subsecretaría
Procuración General
Suprema Corte de Justicia



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

**“Valenti, Pablo Hugo y Otros c/ Procuración
General de la SCJPBA s/ Pretensión
restablecimiento o reconocimiento de derechos –
Empelo Público”.**

A75.659

Suprema Corte de Justicia:

Vienen las presentes actuaciones a esta Procuración General a los efectos de emitir dictamen respecto del recurso extraordinario de inconstitucionalidad interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo del Departamento Judicial La Plata (v. fs. 284/296 y 299; 302, CPCC).

I.-

El Tribunal de Alzada, con fecha 14 de junio de 2018, rechaza la impugnación deducida y confirma la sentencia de grado del día 10 de marzo del año 2016, que hiciera lugar a la demanda reconociendo a los actores el derecho a que se liquide la bonificación por antigüedad correspondiente a todos los años en un 3%, incluido el año 1996, de manera retroactiva al 2010, atento a la inconstitucionalidad del artículo 42 de ley 11.739; del artículo 1º del decreto 240/1996; del artículo 37 de la ley 11.905; del artículo 29 de la ley 12.062; del artículo 27 de la ley 12.232; del artículo 27 de la ley 12.396; del artículo 24 de la ley 12.575; del artículo 24 de la ley 13.154 y del artículos 1º y 2º de la ley 13.354, anula la resolución de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires identificada como nota 7809-12-4; imputa intereses de acuerdo a la tasa abonada por el Banco de la Provincia de Buenos Aires en sus operaciones de depósitos a treinta días, vigente en los distintos períodos de aplicación y hasta el efectivo pago e impone las costas a la demandada (v. fs. 206/215 vta.; 284/296).

Para así decidir refiere el magistrado que inicia el acuerdo, Señor Juez De Santís que la sentencia de primera instancia tiene en cuenta los antecedentes y

las postulaciones de las partes y advierte que fija el foco del litigio a elucidar en el reconocimiento del derecho de los actores a que se les abone un porcentual de 3 % en concepto de bonificación por antigüedad y por todos los años laborados, con retroactividad acotada al año 2010.

Pondera que evalúa la ausencia de controversia sobre el carácter de agentes públicos de los actores en el Ministerio Público y sobre la precepción, como componente de su retribución, de una bonificación por antigüedad abonada en un 3% hasta el año 1995, sin pago en el año 1996 (conf. ley 11.739), en el 1% entre 1997 y 2004 (ley 11.905), durante el 2005 el 2% (ley 13.354) y desde el 2006 en adelante en el 3%.

Asimismo, tiene en cuenta que considera que le asiste razón a la representación fiscal cuando sostiene que las normas que establecieran las indicadas disminuciones no se habrían adoptado en el contexto de la emergencia declarada por la ley 12.727, por lo que se dejaría sin fundamento la defensa de la conducta administrativa.

Recuerda que puntualiza en la doctrina de las causas "*Guida*", "*Müller*" y "*Tobar*" para considerar que la legislación habría transgredido esos límites al no imponer una limitación razonable y temporaria a la integridad salarial de los agentes públicos, que se vea fundada en razones de emergencia y en el interés general.

Valora que tuvo en cuenta que, en el caso particular de la Provincia de Buenos Aires existe una especial protección constitucional de relevancia debido a la consagración expresa del principio de progresividad en materia laboral, con mención del artículo 39 inciso 3° de la Constitución de la Provincia.

Da cuenta que se sostiene que, si se había llegado en 1995 a bonificar la antigüedad en un 3%, su disminución implicaría un retroceso, situación ésta que vislumbraría incompatible con la cláusula constitucional.

Que asimismo se detiene en el decreto 240/1990, que prevé una excepción a las disminuciones en la bonificación por antigüedad para los magistrados y agentes judiciales con nivel 20, aunque no lo fueran para adunar que el nivel salarial no resultaría una circunstancia relevante para establecer una



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

diferencia válida a los fines de medidas como las que son objeto del contradictorio.

El magistrado De Santis atiende a que el Juez de grado declara la inconstitucionalidad de dicho decreto por extender la excepción a supuestos no contemplados en la norma que reglamenta y violar el principio de igualdad, con identificación del artículo 11 de la Constitución de la Provincia.

Que habría rechazado el argumento de la parte demandada por el que pretende la aplicación al caso de la solución adoptada por la Suprema Corte de Justicia en la causa "Álvarez".

Para decidir finalmente, esgrime el Juez De Santis: "*Parto del confín de los agravios, que no traen cuestión que sea relativa a la vía intentada por los actores para obtener el reconocimiento del derecho que predicán, ni ésta se ofrece reinante en pasaje alguno de un curso adjetivo que dirigen a objetar la legalidad de la denegatoria a su requerimiento de reconocimiento del adicional por antigüedad, sin las deducciones aplicadas desde el año 1996 hasta el 2006 (Nota n° 7809-12-4), más las diferencias devengadas, éstas en su cálculo retroactivo al 2010*" (v. fs. 286 vta.).

Inclina su voto a un antecedente análogo, que registra un desarrollo que expone reproducir para dotar de respuesta a la cuestión planteada: causa CCALP n° 18.434 "*Casolati*" y otros precedentes de dicha Cámara de Apelación, números 19.946 y 19.938.

Sostiene que la queja de la representación fiscal no logra consistencia para quebrar una línea decisoria que en su desenlace no ofrece error de juzgamiento, en cuanto se abastece en la existencia de una disminución salarial en infracción jurídica.

Afirma que sería determinante la condición de intangibilidad salarial que considera de principio en cualquier situación laboral, sea ésta privada o pública, contractual o reglamentaria en razón de que "*la remuneración del dependiente integra su derecho de propiedad, y la percepción, bajo las condiciones fuente de exigibilidad que le son inherentes, goza de la garantía del artículo 17 de la Constitución Nacional*" (v. fs. 286 vta.).

Asevera que, fuera del período comprendido en la emergencia de la ley 12.727 y sus complementarias, las disminuciones salariales, generadas no sólo por los deméritos de la bonificación por antigüedad sino por el efecto cascada en menos así producido, no reportarían más que un ejercicio arbitrario del principal, que valora sin posibilidad de recepción en el sistema jurídico merced al impedimento constitucional que deriva de la cláusula 28 de la Constitución Nacional.

Considera que esta construcción jurídica informaría de manera suficiente el derecho de los actores que no se vería modificada por el lapso de la emergencia declarada pues si bien durante su transcurso es posible concretar esa disminución, el contorno transitorio y excepcional que exige su propia naturaleza requeriría de una recomposición posterior plena e íntegra, una vez superada la situación de excepción a los fines de evitar que las secuelas de la emergencia recaigan sólo en parte del universo social en violación a la regla de igualdad que preside esa variable; menciona el artículo 16 de la Constitución Argentina.

Atiende que cualquiera sea el lapso en consideración, la conducta estatal se presentaría fuera del estándar de legalidad que le reclama el estado de derecho. Invoca el principio de progresividad y el artículo 39 inciso 3° de la Constitución de la Provincia como valladares para el actuar de la administración que en el caso lo revelaría fuera de toda legalidad constitucional.

Comparte el desarrollo del juez de la causa al respecto.

Confirma que las modificaciones del porcentual bajo examen habrían implicado disminuciones salariales unilaterales y *“en violación al escenario descripto”* (v. fs. 287).

Da cuenta que las postulaciones del Fiscal de Estado no se compadecen con tales reglas.

Hace mención de la noción de derecho adquirido al que considera aún en la perspectiva de la naturaleza reglamentaria del vínculo que defiende la demandada, que no podría reputarse ausente *“bajo el estrecho análisis relativo a que las normas restrictivas se aplicaron a períodos posteriores a su vigencia, pues la índole del suplemento exhibe una plataforma edificada progresivamente durante*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

el desarrollo del trabajo del agente y genera una situación cuya alteración impacta en el ingreso y por lo tanto en su derecho de propiedad" (v. fs. 287 vta.).

Detalla el marco normativo de reducciones (v. fs. 287 vta.).

Pasa a considerar la cuestión relativa a la emergencia y su transitoriedad, para afirmar que nada agregaría a la situación al reclamar la restitución posterior plena después de transcurrida y sin que en adelante pueda tener operatividad para justificar deméritos que, en cualquier caso, obstarían a aquel derecho. Menciona el artículo 17 de la Constitución Argentina y el principio de progresividad.

Alega que no puede haber continuidad de la afectación y se detiene en respuesta a la demandada en cuanto al principio mencionado para considerar que la decisión de disminuir el porcentaje abonado por los años de antigüedad trabajados habría implicado una regresión en las condiciones laborales de los empleados que se vieron afectados por ella; más teniendo en cuenta que dicha medida permaneciera inmutable desde los años 1995/2005, que se continúan liquidando con las ya consignadas restricciones.

Afirma que el retomo al índice del 3% para los años siguientes al año 2005 sería un dato que corrobora la propuesta y, no podría alejar el núcleo de la cuestión, centrada en una solución legislativa crítica y de extrema repercusión salarial que carecería del requisito de validez constitucional relativa a las garantías en las que impactaría.

Da cuenta en cuanto a la doctrina "*Álvarez*", que no reviste trascendencia, ni resultaría asimilable al supuesto bajo estudio, en cuanto lo pretendido "*no es la aplicación ultraactiva de un régimen anterior*" como tampoco una "*indebida aplicación de la norma derogada*" (v. fs. 288).

Pasa a evaluar la doctrina legal de la Suprema Corte de Justicia invocada por la demandada frente a lo decidido en la instancia.

Estima que la plataforma fáctica no coincide respecto de la presente contienda, pues en ésta se suscitaría un caso que encuadra en las reservas de dicha jurisprudencia.

Dejando de lado salvedades que le generaría en su entendimiento, sostiene que el caso “*Alvarez*” (2010), si bien trata sobre la supresión de la bonificación por antigüedad, se refería a la percibida con carácter excepcional por personal sin estabilidad, que no integraba la planta permanente, mientras que en el caso se trataría de dicho suplemento respecto de agentes que lo tendrían asignado con carácter remunerativo, de modo habitual y permanente.

Considera “*fuera de discusión la procedencia del componente salarial*” (v. fs. 288).

Concluye afirmando que la sentencia apelada “*no ofrece error de juzgamiento en la inferencia de censura de la conducta administrativa sujeta a revisión que, con arreglo a los fundamentos precedentes, valoro nula*” y que el pronunciamiento debe confirmarse (v. fs. 288 vta.).

El Señor Juez Spacarotel adhiere a los fundamentos y solución propuesta por el Dr. De Santis, votando en idéntico sentido (v. fs. 288 vta.).

La Señora Jueza Milanta adhiere a la solución propuesta por el magistrado De Santis y añade consideraciones realizadas en sus intervenciones en las causas entre otras, la citada, “*Casolati*”, cuyos fundamentos reproduce.

Por los fundamentos expuestos en el Acuerdo, se rechaza el recurso de apelación deducido por Fiscalía de Estado y se confirma la sentencia atacada en todo cuanto ha sido materia de sus agravios, con costas de la instancia a su cargo por revestir calidad de parte vencida.

II.-

Con este plafón, El Fiscal de Estado por apoderada, interpuso entre otros, recurso extraordinario de inconstitucionalidad.

El recurrente plantea que la Cámara de Apelación decide incorrectamente el caso constitucional local que fuera planteado, resuelve equivocadamente la inconstitucionalidad de las normas por reputarlas violatorias de los principios de igualdad y progresividad atendiendo a los artículos 11 y 39 de la Constitución Provincial; 299 del Código Procesal Civil y Comercial.

Esgrime la errónea declaración de inconstitucionalidad de las leyes 11.739, 11.905 y similares, la violación del artículo 103 incisos 3, 12 y 13 de la



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Constitución de Buenos Aires que delega al Poder Legislativo la ejecución de políticas salariales del empleo público.

Así expresa que ha incurrido en error al considerar que el legislador carecería de potestades para disminuir definitivamente el porcentaje por el que se computa la antigüedad para determinados períodos, ello so pretexto de la afectación del principio constitucional de progresividad en materia laboral y de la necesidad de una situación de emergencia como justificante.

Sostiene que tal error nacería, en parte, de ignorar la naturaleza estatutaria del empleo público, con citas de jurisprudencia de la provincia y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Continúa exponiendo que los sentenciantes habrían justificado que el cambio legislativo habría traído una modificación en la composición salarial que sólo podría tener efectos a futuro.

En esa línea, destaca que la modificación de leyes por otras posteriores no daría lugar a cuestión constitucional alguna, ya que nadie tiene un derecho adquirido a su mantenimiento ni a su inalterabilidad. Con cita jurisprudencia.

Aduna que este sería el fundamento para sostener que la supresión de un adicional reconocido en la Ley 10.430 no era base suficiente de agravio constitucional.

Refiere que, bajo tales pautas, ese Supremo Tribunal de Justicia ha entendido que los decretos por entonces analizados no afectaban el orden constitucional por cuanto no sólo reflejan el cambio normativo experimentado en la materia, sino que además resguardan el *quantum* salarial que se venía percibiendo por la actora.

Enfatiza que el contenido patrimonial de la relación de empleo público se encuentra sujeto a las normas administrativas.

Añade que el sueldo no tiene carácter contractual, que es objetivo, legal o reglamentario y consecuentemente podría ser modificado, tanto en su *quantum*, como en sus modalidades. Cita jurisprudencia.

A partir de la reseña jurisprudencial infiere que las leyes tachadas de

inconstitucionalidad resultarían válidas, que representan un cambio sin afectar lo salarial en cuanto no provocarían disminución o afectación al haber de los empleados públicos al momento de su dictado. Recuerda el caso “*Cavaliere*” (SCJBA, 2007) en que se elimina un adicional que componía la remuneración, sin que ello tuviera efectos sobre los haberes que se venían cobrando; el mismo determina que el *quantum* del adicional se seguiría abonando hasta ser absorbido por futuros aumentos.

Subraya que independientemente de la naturaleza de la relación de empleo público no se advierte el procedimiento lógico adoptado en la sentencia, cuando la reducción por sí sola se adopta como razón suficiente para resolver como lo hicieran los sentenciantes.

Sostiene que las normas tuvieron aplicación respecto del universo de los empleados públicos.

En su apoyo cita jurisprudencia, entre otros precedentes el vinculado a la causa “*Guida*” (CSJNA, 2000) para deducir que basta que existan razones de interés público para que el legislador tenga la posibilidad de implementar una disminución salarial, siempre que resulte general, que no altere la sustancia de la relación de empleo, no resulte confiscatoria.

Destaca que la alzada ha incurrido en una errónea interpretación de los artículos 14 bis, 16 y 17 de la Constitución Nacional, 11 y 39 de la Constitución Provincial por cuanto les atribuye la consagración de una suerte de intangibilidad del salario del empleado público, al extremo de impedir al legislador la disminución de una bonificación de un 3% del salario, que insiste, no se encuadraría en una suma confiscatoria o irracional.

Apunta que el grave error cometido por la Alzada consistiría en no entender a que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no obliga al legislador provincial a pagar la bonificación por antigüedad de los empleados públicos al 3% por año, y en consecuencia, no habría precisado el reproche o la norma constitucional eventualmente conculcada que reprobaría la disminución temporal del adicional de antigüedad.

Subraya que no existe una norma que descalifique a las leyes



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

desaprobadas, y que no debería caerse en el facilismo de invocar pautas genéricas de excesiva latitud como la igualdad, la propiedad, el empleo, la progresividad, como excusa para cercenar el ejercicio de una competencia legislativa en la determinación de una política salarial acorde a las necesidades de cada momento, con cita de doctrina judicial.

Así hace mención de las causas "*Guida*" entre otras del Máximo Tribunal de Justicia y de la Suprema Corte de Justicia "*AERP*" (2003) y "*Asociación de Trabajadores del Estado*" (2004).

También sostiene que más allá de los reparos que puedan formularse al decreto que equiparara a funcionarios "*no magistrados*" con los jueces en cuanto a la eximición de los alcances de la reducción del porcentual de antigüedad, ello no podría justificar la incorporación de los demás agentes a esa categoría de exentos.

Expone que, de igual modo, no puede trazarse un paralelismo entre quienes prestaron servicios en estos años y quienes no habiéndolo hecho tienen igual antigüedad y perciben mayor salario. Que tal descontextualización resultaría en extremo simplista y carecería de asidero por cuanto implicaría llegar al punto ilógico de comparar personas que trabajaron en décadas distintas, en contextos distintos y bajo legislaciones distintas, para considerarlos virtualmente iguales.

Afirma que del principio constitucional de progresividad se derivaría que lo que no permitiría ese principio, sería abonar en menos los años ya trabajados y computados al 3%, pero en modo alguno asistiría un derecho a que los años por venir sean computados a un porcentaje igual o mayor.

Resalta que el retorno a la cifra del 3% en el año 2006, lejos de servir para sostener la postura de la alzada, operaría en favor de lo expuesto en cuanto a la limitación del adicional por antigüedad que ha sido transitoria y no permanente como pretende hacerlo ver el fallo en crisis.

Agrega que aquellos años sigan computándose como lo dispone la ley sería una consecuencia lógica, pues si bien se dispuso la suspensión temporal de las normas que establecían el 3%, ello no afectaría el modo en que habrían de computarse los años en que esas normas estuvieron suspendidas.

Reitera que no se habría operado regresividad, afectación del salario sino a futuro, y si se considerara que media una disminución, la misma habría sido transitoria.

Argumenta en orden a la violación de la doctrina de la causa "Álvarez" (2010) de la Suprema Corte de Justicia.

Asevera que la posición esgrimida en cuanto se continúe abonando la bonificación por antigüedad, implicaría una indebida aplicación de la norma derogada para regir la subsistencia del adicional pretendido, consagrando su ultraactividad, cuando el legislador decide regular la cuestión de distinta manera. Hace mención de los fundamentos sostenidos en el considerando cuarto del voto del Señor Juez Hitters en dicho decisorio.

Añade que el legislador decide regular la cuestión de una manera diversa a la vigente con anterioridad, por lo que pretender la aplicación de la ley anterior que liquidaba la bonificación por antigüedad al 3%, implicaría una indebida aplicación de una norma no vigente.

Refiere que el legislador no ha suprimido rubros adquiridos con efecto retroactivo, reduciendo en consecuencia el salario de los accionantes; sino, por el contrario, ha regulado para lo sucesivo de manera diversa y dentro de la esfera de su competencia la base sobre la cual debería liquidarse un determinado rubro o bonificación.

Expone que pretender la aplicación del régimen anterior, como quedara evidenciado en el caso análogo, implicaría efectuar una indebida aplicación de una norma derogada dando forma de ultraactividad. Realiza crítica al fallo sobre este fundamento como el diferenciar la cuestión en razón de la estabilidad del agente de planta permanente.

Añade, no existen vicios constitucionales en las normas atacadas por los actores e invalidadas por la Cámara y, más aún, frente a lo decidido en la causa citada.

Apunta que estaría claro que, si se declarara la inconstitucionalidad de las leyes cuestionadas, precisamente se devolvería vigencia a las normas anteriores que fueron suspendidas en su aplicación durante los años referidos.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Se pregunta, en qué difiere el caso si se estaría convirtiendo en aplicables normativas que por expresa disposición del Poder Legislativo habían quedado suspendidas, que sin dudas no se trataría de otra cosa que, un tecnicismo.

Por otra parte, y en lo relacionado a que los actores revisten en planta permanente, esgrime que la alzada no especifica cómo es que ello es una diferencia trascendente respecto al caso "Álvarez".

Acrece que una vez más, para que el carácter de planta permanente impidiera modificar en menos el adicional por antigüedad, ese carácter debería traer aparejada intangibilidad del salario para los agentes públicos, cosa que no sería así.

Sintetiza que la vinculación entre ambos supuestos hace que las cuestiones constitucionales que pudieran suscitarse sean las mismas en uno y otro, por lo que, teniendo la opinión del máximo tribunal a favor de la validez de este tipo de normas, en ese caso ordenanzas municipales, ningún reparo cabría formular respecto a leyes emanadas de la legislatura provincial.

En este orden de ideas da cuenta que la Cámara por su parte ha cuestionado la aplicación del fallo citado sosteniendo que aquí no se trataba de darle ultraactividad a normas derogadas y que el supuesto sería distinto por tratarse de agentes de planta permanente.

A la luz de las razones expuestas deduce que, si se declarara la inconstitucionalidad de las leyes cuestionadas por los actores, precisamente se devolvería la vigencia a las normas anteriores que fueron suspendidas en su aplicación durante los años referidos. Articula que de ser ello así, se estaría convirtiendo en aplicables normativas que por expresa disposición del Poder Legislativo habían quedado suspendidas.

Estima en cuanto a la circunstancia de integrar la planta permanente como un hecho que impediría la reducción salarial por antigüedad, que esa misma consideración debería traer aparejada la intangibilidad del salario para los agentes públicos, cosa que no sería así.

Cuestiona sobre la base de lo expuesto que la Cámara de Apelación

incurrir en el vicio de absurdo al invocar de manera dogmática precedentes nacionales inaplicables.

Así, menciona que a los fines de establecer una disminución de haberes el sentenciante impone el cumplimiento de una serie de requisitos jurisprudenciales.

Apunta también, que para ello se invoca, al igual que la jueza de grado, una serie de precedentes que imponen como exigencias: *“que la reducción se adopte ante situaciones excepcionales de emergencia, tenga efectos generales y vigencia para el futuro en forma transitoria y no resulte confiscatoria, es decir, no desnaturalice el derecho a la retribución”*, con cita de jurisprudencia nacional.

Resalta que, en esos casos, las reducciones habrían sido realizadas mediante decretos, situación que, lógicamente, justificaba la exigencia de una ley de emergencia o similar que habilite al Poder Ejecutivo a ese efecto. Para continuar que, sin embargo, en el caso que nos ocupa, ha sido el propio Poder Legislativo quien redujo el porcentaje en que se calcularía la antigüedad.

Sostiene que resulta ilógico exigirle al propio Poder Legislativo que se legisle con otra ley fijándose los requisitos de la emergencia, cuando es esa rama del Estado la facultada para ponderar la necesidad de ella y legislar en consecuencia.

Agrega que los efectos de la reducción habrían sido únicamente hacia el futuro, no resultaron confiscatorios, 3% en un año, 1% en otro y 2% en los restantes, que operaron temporalmente, por cuanto en el año 2006 se regresa al cómputo del 3%.

Concluye que quedaría desautorizada la decisión impugnada, en tanto no sería de aplicación la doctrina que trae a colación, no correspondería exigir al Poder Legislativo los mismos recaudos que al Ejecutivo, e incluso si así se hiciera, aquellos estarían perfectamente cumplidos en el caso de autos.

Solicita en definitiva se haga lugar al recurso interpuesto. Mantiene la cuestión federal.

III.-

Adelanto mi opinión en el sentido de hacer lugar parcialmente al



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

presente recurso extraordinario de inconstitucionalidad.

1. Para así dictaminar el fundamento inicial descansa en que se ha determinado que por vía del recurso extraordinario de inconstitucionalidad sólo cabe cuestionar la validez de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos locales frente a disposiciones de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, conforme los artículos 161 inciso 1º de la Constitución local y 299 del Código Procesal Civil y Comercial (SCJBA, doct. causas Ac.76.658, “Giles”, sent., 15-08-18; Ac. 75.400, “Valdovino”, res., 17-10-2018; Ac. 73.957, “Andrada”, sent., 21-11-2018; Ac. 74.298, “Greig”, res., 28-11-2018).

Con esta orientación, la queja se alza por el apartamiento constitucional del sentenciante con cláusulas de la Constitución Provincial (arts. 103 incs. 3, 12 y 13) al priorizar los intereses salariales de los actores en detrimento de dichas competencias que dieron lugar entre otras leyes a las 11.739 y 11.905 de emergencia económica y financiera, negando al Poder Legislativo la ejecución de políticas salariales del empleo público.

En su derrotero niega el recurrente la infracción al principio y derecho de igualdad amparado por los artículos 16 de la Constitución Nacional y 11 de la Carta Magna Provincial.

Cabe recordar al respecto que se ha establecido que dicho principio impone un trato igual a quienes se hallan en iguales circunstancias y, por tanto, no es absoluto, por lo que el legislador tiene plenas facultades para crear categorías y efectuar distinciones en la medida que ellas resulten razonables y no obedezcan a propósitos hostiles o persecutorios (CSJNA, “Fallos”, “Facciuto, Omar Alberto y otros”, 329: 304 (2006) y jurisprudencia allí citada; “Sindicato de Obreros de Estaciones de Servicios, Garages y Playas de Estacionamiento del Chaco”, 338:1444 (2015) “Bedino”, 340:141 (2017); SCJBA, I 70.281, “Suárez”, sent., 29-08-2018; I 2105, “Valentini”, sent., 23-05-2012; I 75.157, “Martínez Azaro”, res., 10-04-2019, entre otras).

De allí que en autos corresponda comprobar, no solo la inexistencia de un trato distinto, pues si bien ello es necesario no es suficiente para concluir que el

principio no se ha vulnerado, sino también determinar cuál ha sido el criterio y el propósito seguidos por el legislador para efectuar la distinción de situaciones y de trato.

En este rumbo, a partir del análisis de la proporcionalidad de las normas implicadas y de los fines que dieron motivo a la declaración de la emergencia pública provincial, en equilibrio con las previsiones contenidas en los artículos 39 de la Constitución de la Provincia y 14 bis, de la Constitución nacional habremos de atender al marco normativo en crisis en lo decidido por la Cámara de Apelación.

En la citada causa "*Guida*" (T. 323:1566, 2000), se sostuvo que resulta factible el establecimiento de descuentos de las remuneraciones de los agentes, pero que los mismos no podrán mantenerse al alterase la situación económica imperante (v. CSJNA, "*Fallos*", "*Müller*", dict. PG al que remite la CS, "T. 326:1138 [2003]).

En dicho dictamen de la causa "*Müller*" se sostuvo que el Estado puede reducir los salarios de sus agentes, salvo que la Constitución Nacional expresamente garantice su intangibilidad, pero para que ello encuentre sustento en nuestra Ley Suprema, debe cumplir ciertos requisitos: que la reducción se adopte ante situaciones excepcionales de emergencia, tenga efectos generales y vigencia para el futuro en forma transitoria y no resulte confiscatoria, es decir, no desnaturalice el derecho a la retribución. Descartó que significara *per se* una violación del artículo 17 de la Carta Magna, a la vez que puso de relieve su carácter transitorio y de excepción (v. dict. y su remisión a los considerandos 9º y sgtes. del voto de la mayoría, *in re* "*Guida*").

Así también, las restricciones a los derechos asegurados por la Constitución, establecidos por el Congreso o por los legisladores provinciales en ejercicio de su poder reglamentario, deben interpretarse con criterio amplio, deben de estar fundamentadas, justificadas por los hechos y las circunstancias que le han dado origen, por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido y proporcionadas a los fines que se procura alcanzar con ellas.

De tal forma, la reglamentación a que se refiere el artículo 14 de la



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Constitución se engarza con el artículo 28, no les estaría permitido obrar caprichosamente al punto de destruir lo mismo que ha querido amparar y sostener.

No puede considerarse alterado un derecho por la reglamentación de su ejercicio cuando sólo se le han impuesto condiciones razonables (SCJBA, B 64.562, "Conde", sent. 03-10-12; I 1288, "Chicote", res., 12-06-13, entre otras muchas).

En estas últimas causas se había declarado la inconstitucionalidad del artículo 15 de la ley 12.727 (BOBue 23-24-07-2001) que dispuso en estado de emergencia administrativa, económica y financiera al Estado provincial. Dicho artículo importaba la reducción de las remuneraciones brutas que fueron calificadas entre otros conceptos de confiscatorias.

A su vez, en la causa I 2312, "AERP" (SCJBA, sent., 01-10-2003) por mayoría, en orden a la cuestión temporal de la emergencia, se decidió que el Estado, mediante el ejercicio del *ius variandi* en la relación de empleo público, podía reducir los salarios de sus agentes, salvo aquellos a los que la Constitución Nacional expresamente les garantice su intangibilidad, porque nadie tiene derechos adquiridos al mantenimiento de las leyes o reglamentos, ni a su inalterabilidad.

Si bien en dicha oportunidad se resolvió hacer lugar a la demanda en cuanto al planteo de inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley 12.727, lo fue en cuanto dejó de computarse el tiempo para acreditar antigüedad a los efectos de las bonificaciones por tal concepto, declaración que alcanzó al artículo 23 de la ley 13.002 (BOBue, 30-31/12/2002). Es decir, se alteraba la sustancia del derecho, situación que difiere a la de los actores, que en lo principal buscan un reconocimiento como consecuencia de la variación porcentual de dicho beneficio.

Lo dispuesto por el entonces artículo 21 de la ley 12.727 (cc. art. 23, ley 13.002) vendría a ser superado con la ley 13.354 (BOBue, 02/08/2005).

Así también, el Alto Tribunal de Justicia la Nación ha expresado que las leyes son susceptibles de cuestionamiento constitucional "*cuando resultan irrazonables, o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran o cuando consagren una manifiesta iniquidad*" (CSJNA,

"Fallos", T. 299:428 "Azar" considerando 5° y sus citas: tomos: "Hileret y Rodríguez", 98:20 (1904); "Jewish Colonization Association", 147:402 (1926); "SA Guardian Assurance Company Limited", 150:89 (1927); "Gallino", 160:247 (1931); "Cias. Swift de La Plata SA", 171:348 (1934); "Vicente Martini e hijos S.R.L.", 200:450 (1944); "Cine Callao", 247:121 (1960); "Barone, Manlio, y otro", 249:252 (1961); "Vásquez", 250:418 (1961); "Souto", 253:478 (1962); "Banco Central", 256:241 (1963); "Noguera Isler", 263:460 (1965); "Borfonante", 288:325 [1974]).

Nuevamente, recordando lo sentenciado en "Guida", *"La restricción que impone el estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales durante la emergencia debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales"* (consid. séptimo).

Se recordó que la Corte ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden los efectos de los contratos como los de las sentencias firmes, siempre que no se altere la sustancia de unos y otras, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (v. consid. séptimo, con cita de los "Fallos", 238:76 y 243:467).

Allí se sostuvo que la norma no es lesiva a la garantía de la igualdad, en tanto se aplica *"al personal del sector público nacional comprendido en los alcances del art. 8 de la ley 24.156, incluido el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, las empresas y sociedades del Estado y las entidades bancarias oficiales, y el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires..., y sólo se excluyeron los jueces y miembros del Ministerio Público, que tienen garantizada la intangibilidad de sus remuneraciones por expresa disposición de la Constitución Nacional"* (v. consid. séptimo).

Para continuar: *"No media lesión a la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional cuando, por razones de interés público, los montos de las*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

remuneraciones de los agentes estatales son disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo público en la medida en que la quita no resultó confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada..." (v. consid. once).

2. En el caso en primera instancia se hace lugar a la demanda interpuesta, se decidió por *"la inconstitucionalidad de las siguientes normas: art. 42 de la ley 11.739; art. 1º del Decreto 240/96; art. 37 de la ley 11.905; art. 29 de la ley 12.062; art. 27, ley 12.232; art. 27, ley 12.396; art. 24 de la ley 12.575; art. 24 de la ley 13.154 y arts. 1 y 2 de la ley 13.354"*.

En el análisis se engloba el régimen de las leyes 12.062, 12.232, 12.727, 13.154, 13.354, colocando el acento en lo dispuesto en el decreto 240/1996 que especificó que no quedan comprendidos los magistrados y funcionarios mencionados en el decreto 4201/95.

En segunda instancia, a su vez, bajo similares parámetros normativos se rechaza el recurso de apelación deducido por la Fiscalía de Estado y se confirma la sentencia de primer nivel.

3. Debo dejar sentado que el objeto del recurso extraordinario de inconstitucionalidad es el de corregir errores *"in iudicando"* cometidos al considerarse el apego a una norma local a la constitución Provincial (Doctrina del 161 inc. 1, Const. Prov.; arts. 299 y 300, CPCC).

3.1.- En este sendero debo puntualizar una interpretación jurisprudencial favorable de la Corte Suprema de Justicia, que admite la constitucionalidad de las leyes que, en situaciones críticas causadas por acontecimientos imprevistos, extraordinarios o de fuerza mayor origina restricciones a los derechos, libertades y garantías siempre que persigan un fin público, sean transitorias y razonables (cf. *"Cias. Swift de La Plata SA"*, cit.; *"Frigorífico Anglo SA"*, 171:366 (1934); *"Avico"*, 172:21 (1934), *"Yaben"*, 171:291 (1934); *"Lacroze Hnos. y Cia."*, 200:45 (1944); *"Cine Callao"*, cit.; *"Bonfante"*, cit., *"Galli, Hugo Gabriel y otro"*, 328:690 (2005); *"Avalos"*, 330:2981 (2007), *"Rinaldi, Francisco Augusto y otro"*, 330:855 (2007), entre otros).

También es cierto que, los derechos consagrados constitucionalmente en su plexo normativo, no son derechos absolutos, sino sujetos a las leyes que razonablemente reglamentan su ejercicio (CSJNA, “Fallos”, “Russo y Otra”, 243:467 (1959); “Riego Ribas y Otros”, 258:267 (1964); “De Inversión Ind. y Com. Inco SA”, 268:364 (1967); “Neville”, 308:1361 (1986), “Madorrán”, 330:1989 (2007); “Banco de la Provincia de Bs. As.”, 330:4988 (2007); “L.E.H. y Otros”, 338:779 (2015); “Recurso Queja N° 2 - T., I. H., EN REP. U. E.G. T.T.” 341:919 (2018), entre muchos otros).

Como sostuvo el Juez Lorenzetti en la causa “Massa” (“Fallos”, T. 329:5913, consid. treinta), *“cabe valorar las consecuencias de la amplia tolerancia a las restricciones de los derechos contractuales por razones de emergencia consolidada a lo largo más de setenta años”*.

“Las legislaciones de excepción tienen un plazo para que se produzca su propia extinción, pero su prórroga y su reiteración han inutilizado los mecanismos de autodestrucción y han alimentado los que permiten su conservación. De tal modo la excepción se ha convertido en regla y los remedios normales han sido sustituidos por la anormalidad de los remedios. Esta fundamentación de la regla de derecho debilita el compromiso de los individuos con las leyes y los contratos, ya que la emergencia permanente destruye todo cálculo de riesgos y restringe el funcionamiento económico. Que el derecho es experiencia y ella nos enseña de modo concluyente que la emergencia reiterada ha generado más emergencia e inseguridad y que es necesario volver a la normalidad”.

3.2.- A la luz de lo expuesto y de la pretensión originaria, se advierte que en la sentencia se omite que, en el caso del rubro en crisis la Provincia no ha sido omisa sobre el sacrificio operado a los agentes públicos y su conducta se presentó razonable por cuanto comenzada a encontrar una normalidad económica-financiera se procedió paulatinamente a la regularización del beneficio.

Así la Ley de Presupuesto 13.154 para el Ejercicio 2004 (BOBue, 30/12/2003) expresó:

Artículo 23: *“Autorízase al Poder Ejecutivo para adecuar las*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

remuneraciones mensuales del personal dependiente de la Administración General de la Provincia no comprendido en Convenciones Colectivas de Trabajo, de acuerdo con los objetivos de la Política Salarial”.

Artículo 24: *“Fijase en hasta el uno por ciento (1%) anual el porcentaje a aplicar para la bonificación por antigüedad correspondiente a los años que deban computarse en el Ejercicio 2004, para todo el Personal de la Administración Pública Provincial, en el ámbito de todos sus Poderes, cualquiera sea el régimen estatutario, excepto el personal Docente dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación y Magistrados del Poder Judicial...”.*

Artículo 25: *“Reanúdase, a partir del 1 de enero de 2004 inclusive, el cómputo del tiempo inherente a la determinación de la bonificación por antigüedad. A tales fines, déjase sin efecto la interrupción establecida por el Artículo 21° de la Ley N° 12.727. A los fines del cumplimiento del presente artículo, autorízase al Poder Ejecutivo a diferir parcialmente para el ejercicio 2005 los efectos económicos de las respectivas liquidaciones, conforme lo permitan las posibilidades presupuestarias y financieras del Estado Provincial. Sin perjuicio de lo establecido en los párrafos anteriores, considérase definitivamente consumados los efectos de la aplicación del artículo 21° de la Ley N° 12.727 por el período comprendido en la emergencia declarada por dicha Ley”.*

Luego se operaría por la ley 13.354 (BOBue, 2/8/2005) el reconocimiento y la determinación sobre la situación atravesada por la emergencia:

Artículo 1°: *“Fijase en hasta el dos (2) por ciento el porcentaje a aplicar para la bonificación por antigüedad correspondiente al año que deba computarse en el Ejercicio 2005, para todo el Personal de la Administración Pública Provincial, en el ámbito de todos sus Poderes, cualquiera sea el régimen estatutario, excepto el Personal Docente dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación y Magistrados del Poder Judicial”.*

Artículo 2°: *Modifícase el artículo 25° inciso b) de la Ley 10.430 (T.O. Decreto 1869/96) y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera: “ Inciso b): Adicional por Antigüedad: Corresponderá a un porcentaje del sueldo básico de la categoría de revista del agente, por cada año de antigüedad en la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, de acuerdo al siguiente detalle: Hasta 1995: Tres (3) por ciento Desde 1997 y hasta 2004: Uno (1) por ciento Desde 2006: Tres (3) por*

ciento... ”.

Nótese que la declaración de inconstitucionalidad que opera la sentencia se detiene en el ataque de actos que fueron superados por otras leyes posteriores y que los sentenciantes engloban en una generalidad impropia de una declaración de inconstitucionalidad, al incorporar a leyes que no se atendieron eficazmente en la demanda y que debieron ser objeto de un ataque puntual y certero ante la gravedad que lleva consigo el pedimento de inconstitucionalidad.

La declaración de inconstitucionalidad importa siempre un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerada última *ratio* del orden jurídico (SJCBA, causas I 1.302, "Ventimiglia", sent., 05-12-1989; I 1.314, "Sanatorio Azul S.A. y ot.", sent., 16-07-1991, I 1.451, "Clínica Cosme Argerich Neuropsiquiátrica S.A. y otro", sent., 05-03-1996, P 130.112, sent., 19-09-2018, P 129.332, sent., 21-11-2018, P 131.225, sent., 17-04-2019, entre muchas otras).

3.3.- No puedo dejar de señalar que la demanda se promovió en el año 2013 (v. fs. 60/67 vta.) con fines de reconocimiento o restablecimiento de derechos y como tal en la búsqueda de reparación, no podría haber obtenido una condena con los efectos de una demanda de anulación, lo que tiñe también de infundado e irrazonable el fallo en crisis.

Conforme a la obligación de verificar la legalidad que corresponde al Ministerio Público (art. 1º, Ley 14.442) debo precisar que la pretensión no involucró un ataque idóneo e eficaz para hacer caer por su eventual inconstitucionalidad el régimen diseñado por la ley 12.727 (2001).

Que la aplicación de la normativa de emergencia, que ha dado motivo a la promoción de este litigio y de muchos otros, no ocasiona actualmente lesión al derecho de propiedad de la actora, en tanto gozan a partir del año 2006 del reconocimiento que se pretende.

Así se tacha de inconstitucional el decreto 240/96 cuando dicho acto fue ampliamente superado y sus efectos consumados, tal como predica la ley *supra* mencionada y que se resalta lo propio en el texto.

A todo evento, la garantía de igualdad ante la ley que consagra el artículo 11 no supone, al menos necesariamente, una igualdad aritmética o absoluta



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

(aquella que supondría una imposición matemáticamente igual en su quantum para cada uno de los habitantes) sino la igualdad de tratamiento frente a la igualdad de situaciones o circunstancias.

Recuerda V.E.: *“Ya Aristóteles había formulado tal principio de igualdad en proporción geométrica, que puede sintetizarse en su célebre frase no hay peor injusticia que tratar igual a los desiguales”* (I. 1541, *“Bernal de Palacio”*, sent., 29-12-1998; I. 2206, *“Federación de Clínicas...”*, sent., 03-04-2008; cit. *“Álvarez”*, voto del señor Juez Hitters).

De tal modo no advierto que el obrar administrativo hubiera vulnerado el principio de igualdad ante la ley.

Las reducciones operadas por sí solas, no implican, la desnaturalización o supresión del derecho de propiedad de los demandantes.

La Constitución y la ley deben actuar como mecanismos de compromiso elaborados por el cuerpo político con el fin de protegerse a sí mismo contra la previsible tendencia humana a tomar decisiones precipitadas.

3.4.- En lo que respecta al cuestionamiento de la ley 11.739 (Presupuesto del Ejercicio 1996, BOBue, 11 y 12/1/1996) -no desacreditadas las causas que dieron lugar a su sanción y promulgación -dejando a salvo la falta de acreditación de que tal normativa en lo específico haya sido aplicada a todos los aquí demandantes-, entiendo que dicho año debería ser considerado en los casos de los agentes que hubiesen estado en actividad en el Poder Judicial a los fines de su reconocimiento previsional y ello, ante la falta de su acreditación de que medió confiscatoriedad en atención a los parámetros jurisprudenciales antes referenciados.

3.5.- Asimismo, los descuentos dispuestos por las restantes normas en crisis normas no han superado el treinta y tres por ciento de las remuneraciones, en cuanto las retribuciones salariales se habrían ajustado en orden a los ingresos percibidos y antigüedad aportados como prueba, de la que se desprenden la igualdad de trato ante diferentes situaciones que revisten los agentes accionantes (Conf. arts. 1, 10, 20, 31, 39, 57 de la Constitución Provincial, y 5, 14 bis, 17, 33, y

43 de la Constitución Nacional).

En ese sendero conforme la doctrina autoral “...el fundamento del poder de la Administración Pública para modificar los contratos administrativos, no es otro que el de atender o satisfacer en la mejor forma las pertinentes necesidades públicas...” (Miguel S. Marienhoff, “Tratado de Derecho Administrativo”, Editorial Abeledo Perrot, 2011, T. III.A. pág. 304, T. III.B pp. 215 y 237/240).

No advierto que en el caso en cuanto a las quitas sufridas en que se habrían visto reducidos los porcentajes correspondientes a la bonificación por antigüedad se pueda recurrir a lo decidido en otras oportunidades (CSJNA, “Asociación de Trabajadores del Estado”, 336:672 [2013]).

Ello atendiendo a como han sido presentadas y decididas las pretensiones, como por la falta de encuadre y de demostración de que el legislador superó sus facultades en el rubro en cuestión durante la emergencia, sus consecuencias y sobre el cual se operó su regularización oportuna, en la forma en que en definitiva se reclama.

La sentencia recurrida no realizó una aplicación razonada del derecho vigente a las circunstancias comprobadas de la causa, y, en consecuencia, no satisface las exigencias de fundamentación necesaria.

IV.-

De conformidad con los antecedentes reseñados no advierto configurada la inconstitucionalidad tal como fuera sentenciada y confirmada por la Cámara de Apelación en el planteo tal como ha sido articulado y advierto que se ha desdeñado en el caso y provocado la violación del artículo 103 incisos 3, 12 y 13 de la Constitución de Buenos Aires que delega al Poder Legislativo la ejecución de políticas salariales del empleo público.

Por ello, soy de la opinión que correspondería declarar procedente en forma parcial el recurso extraordinario, y dejar sin efecto la sentencia apelada; sin perjuicio de lo cual, en virtud de los fundamentos de la presente, declarar en los casos de los accionantes y cuando corresponda, el derecho a obtener el reconocimiento del año 1996 a los efectos previsionales.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

La Plata, 20 de febrero de 2020.

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la del Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. La firma es fluida y estilizada, con una gran 'O' inicial y varias líneas horizontales al final.

