



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

I-78040-4

**“MUNICIPALIDAD DE MAR  
CHIQUITA C/ PROVINCIA DE  
BUENOS AIRES  
S/INCONSTITUCIONALIDAD  
LEY 14.798”.**

**I 78.040**

**Suprema Corte de Justicia:**

El Intendente del Partido de Mar Chiquita interpone acción en los términos de los artículos 161 inciso 1° de la Constitución provincial, 683 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial, contra la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de los artículos 6° apartado "a", 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 incisos 1° y 3°, 19 apartado "a" y 22 apartados "c" y "d" de la Ley N° 14798 (BOBue, 19-11-2015) y, en consecuencia, determinar su inaplicabilidad a las relaciones de empleo entre el municipio y quienes prestan el servicio de guardavidas. Solicita medida cautelar.

Reprocha la invasión producida en las competencias que residen de manera primaria en el Congreso Nacional de acuerdo con el artículo 75 inciso 12, 121 y 126 de la Constitución Nacional a partir del enfrentamiento con la Ley N° 27155 (*“Ejercicio Profesional de los Guardavidas”*, BONA, 03-07-2015) y la transgresión de los artículos 1°, 190, 191 y 192 de la Constitución Provincial a fin de determinar su inaplicabilidad a las relaciones de empleo entre la Municipalidad de Mar Chiquita y quienes prestan el servicio de guardavidas.

**I.**

Al momento de interponer la presente demanda originaria, la parte actora

entiende haber cumplido con los requisitos de admisibilidad que la habilitarían a abordar las cuestiones de fondo, sobre las que funda la solicitud de inconstitucionalidad parcial de la Ley N° 14798.

**1. 1.** Afirma que la normativa en su artículo 2° establece el ámbito de aplicación territorial constituido por todo el ambiente acuático del territorio de la Provincia de Buenos Aires en donde se deberá contar obligatoriamente con servicio de guardavidas.

Refiere, ante tal determinación es indispensable discernir los alcances actuales respecto de los artículos censurados.

Aduna que la pretensión no sería académica ante la incidencia práctica fundada en la necesidad de regular las relaciones del empleo público municipal con el personal que se desempeña de guardavidas.

Subraya que la Municipalidad de Mar Chiquita configura lo que el código ritual alude como “*parte interesada*”, al contar con uno “*particular*” y “*directo*” en la cuestión planteada.

Recuerda que las características mencionadas configuran el ejercicio del derecho constitucional de quien deduce la acción, de hallarse afectado o ser ineludiblemente lesionado.

Infiere que las apreciaciones formuladas resultan más que contundentes para sustentar la legitimación en los términos del artículo 161 inciso 1° de la Constitución Provincial.

**1. 2.** Justiprecia que el reproche endilgado se direcciona a la invasión de competencias producidas con la sanción de la Ley N° 14798, las cuales recaerían de manera primaria en el Congreso Nacional conforme el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional y, la sanción de la Ley N° 27155.



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

I-78040-4

Considera una manifiesta y profusa transgresión al artículo primero de la Constitución Provincial, norma que reproduce.

Especialmente reseña que el legislador bonaerense ha ejercido de manera irrazonable atribuciones que no habrían sido conferidas por el Gobierno Nacional.

Destaca algunos aspectos de relevancia de la normativa nacional en tensión con la normativa bonaerense.

De ese modo considera que la Ley N° 27155 y su decreto reglamentario N° 260/2021, son una consecuencia de una atribución inherente y privativa del Congreso Nacional y que no existiría cláusula por la cual se invite a las provincias o a los municipios a adherir a sus términos.

Explica que la aplicación de la normativa nacional se sujeta a las previsiones que allí se contemplan, sin que las Provincias o los Municipios puedan establecer alteraciones salvo los extremos que fueran expresamente autorizados a ser complementados.

Así menciona el artículo segundo que establece las fuentes de regulación, al señalar: *“El contrato de trabajo de guardavidas y la relación emergente del mismo se regirán: a) Por la presente ley y las normas que en consecuencia se dictaren; b) Por la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 [...] o el régimen de empleo público correspondiente, que serán de aplicación en todo lo que resulte compatible y no se opongan al régimen jurídico específico establecido en la presente ley; c) Por los convenios y acuerdos colectivos, celebrados de conformidad con lo previsto por las leyes 14.250 [Convenios Colectivo de Trabajo] y 23.546 [ Convenciones Colectivas de Trabajo], y por los laudos con fuerza de tales; d) Por los usos y costumbres // Serán de aplicación supletoria al presente régimen estatutario las disposiciones establecidas en las leyes 24.013 [Ley de Empleo. Protección del trabajo], 25.013 [Reforma Laboral], 25.323 [Contrato de Trabajo] y 25.345 [Prevención de la evasión fiscal] o las que en el*

*futuro las reemplacen”.*

Dilucida siguiendo la lógica del derecho laboral, la aplicación del régimen del empleo público a fin de ordenar este tipo de relaciones, siempre y cuando no se alteren los preceptos mínimos consagrados en la Ley N° 27155.

En ese rumbo interpreta que solamente en el seno de las normas de empleo público que aglutinen al personal de guardavidas podrían ensayarse modificaciones al régimen nacional.

Puntualiza que la Ley N° 14798 no se erige como un instrumento válido para regular las relaciones entre el empleador y el personal que ejercita el servicio de guardavidas.

Reafirma la naturaleza de norma de derecho común de la Ley N° 27155, determinante del ámbito de aplicación territorial representado por el contenido que definen sus artículos: 5° : “[...] *todo ambiente acuático del territorio nacional*”, y 6° inciso 1°, al precisar: “*ambiente acuático*” a “[...] *todo espacio o construcción que contenga agua en forma natural o artificial, pública, semipública o privada, que esté habilitado como balneario o natatorio para recreación, deporte o rehabilitación de las personas, con excepción de las que se encuentren ubicadas en las residencias particulares de uso familiar exclusivo; ya sea nacional, provincial o municipal*”.

En esa dirección se detiene en la fuerza de la acción omnicompreensiva que revestiría la ley nacional al repercutir en las competencias que podrían detentar las provincias o los municipios.

Precisa que en su artículo 9° supedita la adquisición de la calidad de “*guardavida*” a la necesaria intervención de las autoridades nacionales.

Luego advierte una ostensible contradicción con lo establecido en la normativa provincial en su artículo 6° inciso “a”, en cuanto la condición de guardavida se



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

I-78040-4

supedita al cumplimiento exclusivo de los programas provinciales, confiriendo a su vez competencias -el artículo 11- a la Dirección General de Cultura y Educación.

Mientras destaca que la norma nacional dispone en el artículo 13° la creación del Registro Nacional Público de Guardavidas.

Sintetiza que la normativa nacional señala los alcances del término “temporada” en su artículo 16 al establecer: *“Se considera temporada al período comprendido entre el 15 de noviembre y el 15 de abril, pudiendo prorrogarse según la situación climática y la afluencia turística // A efectos de la antigüedad de los guardavidas, este período se contabilizará como un (1) año calendario”*.

Adelanta que la ley provincial vendría a transgredir esa previsión.

Menciona a continuación las obligaciones de los Municipios como empleadores de los guardavidas, con transcripción de los artículos 10, 11 y 12 de la ley nacional. Con relación a este tópico asevera que la descripción se presenta demostrativa de la inconstitucionalidad que padecería la normativa provincial al constituir un indebido avance de facultades que impactaría en los derechos que le asisten.

Sostiene que es controvertible la sanción de la Ley N° 14798 por tratar la regulación de las relaciones laborales de los guardavidas que correspondería a una de las competencias privativas del Congreso Nacional; con señalamiento de doctrina de la Suprema Corte de Justicia que ha objetado por razones análogas las regulaciones de la actividad por la Provincia de Buenos Aires, especialmente causas I 1452, “Recreación Marítima SA” e I 1448, “Ludueña” (ambas del año 1997).

En este sendero señala doctrina jurisprudencial de la inconstitucionalidad del Decreto N° 27/1989, al reglamentar sobre materia delegada al gobierno nacional por el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional y exceder el ámbito de la actividad policial local reservada conforme los artículos 121 de la Constitución Nacional, y 1° de la

Constitución Provincial.

Puntualmente considera la incompatibilidad que detenta la normativa local circunscripta a un tratamiento análogo a la jurisdicción nacional en un ejercicio que califica de ilegítimo de las potestades locales, verificada por el artículo 18 inciso “c” de la Ley N° 14798 al establecer: *“Trabajo por temporada. Previo al inicio de cada temporada, correspondiente a cada ambiente acuático los empleadores procederán en forma fehaciente a citar o notificar, dentro de un período no menor a treinta (30) días corridos, a los empleados para cubrir los puestos de guardavidas”*.

De ello desagrega que la norma es similar al artículo 10 inciso “a. 2” de la Ley Nacional, extremo -que considera- no la convertiría en legítima.

De este modo corrobora una ostensible invasión hacia las competencias delegadas al Gobierno Federal atento al establecimiento de las condiciones laborales representada por la calificación del modo en que se va a realizar la actividad, aspecto que recaería en la órbita del artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional.

En función de ello compara el texto del artículo 14 de la Ley N° 14798 con la última parte del artículo 16 de la Ley N° 27155.

A su vez señala que los artículos 13, 15 y 17 de la Ley N° 14798 se encontrarían en una situación parecida. Los transcribe.

Aclara que una lectura rápida puede conllevar a una confusión en torno a su legitimidad y constitucionalidad.

Como directa consecuencia expresa que estos aspectos pueden ser objeto de reconocimiento explícito en las regulaciones de empleo público y en el marco de la negociación colectiva, como habilita el artículo 2° inciso “b” de la Ley N° 27155; aduna que un temperamento distinto colisionaría con el esquema constitucional de repartición de competencias.



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

I-78040-4

Diferencia que de admitirse la legitimidad de las disposiciones provinciales se desconocerían las atribuciones que la norma nacional otorga a los Municipios.

Subraya los tópicos que generan una mayor repugnancia -entre las normas comparadas- que considera irreconciliables.

Así afirma que los artículos 6 inciso “a”, 12 y 18 inciso 1° de la Ley N° 14798, arrebatan al Ministerio de Educación de la Nación la competencia -ratificada por el decreto reglamentario- al arrogarse las autoridades provinciales aptitudes que no poseen para la habilitación del personal que ejerza como guardavidas.

Luego elucida la posición del Municipio, a quien no le sería posible discernir quienes serían las personas que se encuentran legitimadas para ejercer la actividad, por generarse una complicación al momento de determinar el ingreso y admisión a partir de los concursos públicos exigidos tanto por la Ley Nacional como por la norma local.

En esos términos apunta la contradicción del artículo 12 de la Ley provincial al afectar el aspecto temporal en el cual se habrá de regir la relación, circunstancia que afirma de exclusiva regulación por el Congreso Nacional. Transcribe la norma.

A continuación, plantea el enfrentamiento -que califica de patente- con la prescripción inserta en el artículo 16 primera parte de la Ley N° 27155, que contempla la duración y definición del concepto de “temporada”, el cual difiere de la solución propuesta en sede provincial.

Sostiene: “[...] *la extensión -por cierto, indebida- del período de prestación de servicios (que no es ni más ni menos que la “temporada”), amén de reputarse inconstitucional, expande sus efectos en la organización económico-presupuestaria del Municipio*”.

Para añadir: “*Sin duda alguna, las aristas mencionadas, contribuyen a*

*la necesidad de declarar la inconstitucionalidad de la norma”.*

En lo concerniente a la cláusula del artículo 18 inciso 1° -que transcribe- precisa que la gravedad sería absoluta al eludir el recaudo de ingreso consagrado en la Ley N° 27155, por concurso público conforme al artículo 10 inciso “a” punto 3°.

Postula que se materializa una profunda e indebida invasión al Municipio como empleador para regular el acceso de las personas que cuenten con la idoneidad suficiente para desempeñarse como guardavidas.

En este marco manifiesta que el mantenimiento de la legitimidad del artículo criticado lleva a que el Municipio no tenga incidencia en lo que atañe a la elección de su personal, lo cual le quitaría toda intervención en la organización del servicio.

Además, entre los preceptos que aduna a su pretensión, los artículos 6° inciso "a" y 13 disponen sobre cuestiones que guardarían afinidad con la relación de trabajo en sí -requisitos de habilitación y sueldo mínimo- y los artículos 19 inciso "a" y 22 incisos "c" y "d", establecen facultades, responsabilidades y obligaciones del empleador con relación a la implementación del servicio de guardavidas -en concreto, un guardavida por cada ochenta metros o fracción de extensión en caso de playas marítimas y fluviales y lacustres, ya sean éstas naturales o artificiales, utilizadas como balnearios- y respecto de la provisión y control del uso de elementos de seguridad mínimos y obligatorios -desfibriladores automáticos DEA conforme a los protocolos de zona cardio-segura, disponiéndolos de tal forma que permita su acceso en un tiempo de respuesta máximo de tres minutos de caminata y una embarcación a motor con equipo de comunicación por cada balneario o su equivalente hasta dos mil metros de costa-.

En ese contexto, señala que los artículos cuestionados afectan *"aspectos geográficos y económicos del servicio de seguridad en playas, que no fueron regulados en la ley Nacional, que además resultan de imposible cumplimiento para los Municipios con las características del Municipio de Mar Chiquita, que cuenta con una importante*



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

I-78040-4

*zona costera".*

En tal contexto advierte que las consideraciones realizadas permitirían corroborar que la Provincia de Buenos Aires habría incurrido en un ostensible exceso al inmiscuirse en la regulación de una relación de empleo *"en la cual participaría de manera exclusiva el Municipio"*. Cita los artículos 192 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 123 de la Constitución Argentina, junto a jurisprudencia local.

Invoca el impacto directo en la autonomía municipal reconocida por el artículo 123 de la Constitución Nacional, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en materia referida al empleo público bajo el régimen consagrado en los artículos 192 y siguientes de la Constitución Provincial.

Recuerda que en línea con lo prescripto por los artículos 121 y 126 de la Constitución Nacional, el artículo 1° de la Constitución local atribuye a la Provincia de Buenos Aires *"el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno de la Nación"*.

Hace una breve mención de la posición sostenida, por el Decreto N° 2551/2015, reglamentario de la ley puesta en crisis, en cuanto algunas de sus normas abordan cuestiones propias del ámbito de la competencia que las provincias habrían delegado en forma expresa en el gobierno federal -conforme dicta el artículo 75 inciso 12 de la norma fundamental- y que el Congreso de la Nación reglamentara con la sanción de la Ley Nacional N° 27155.

Para una mayor comprensión cita y transcribe en lo que considera pertinente la sentencia de la Suprema Corte de Justicia recaída en la causa I 74.030, *"Asociación de Concesionarios de Unidades Turísticas de Pinamar"* (2021).

A continuación, invoca los razonamientos que fundaron dicho acto que entiende resultan aplicables al caso de autos y que impondrían la declaración de

inconstitucionalidad de los artículos 6° apartado “a”, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 incisos 1° y 3°, 19 apartado “a” y 22 apartados “c” y “d” de la Ley N° 14798, al infringir los artículos 1°, 190, 191 y 192 de la Constitución Provincial, y los artículos 75 inciso 12, 121 y 126 de la Constitución Nacional.

Finalmente entiende que la trayectoria expuesta permitiría tener por cumplida la carga relativa a la indicación del derecho o garantía constitucional agraviada, junto con la exposición clara, precisa del modo en que la normativa cuestionada quebranta las cláusulas constitucionales invocadas y la demostración de su relación directa.

**1.3.** Solicita medida cautelar; deja planteado el caso federal constitucional y peticiona que oportunamente se dicte sentencia haciendo lugar a la pretensión incoada en todos sus términos, con expresa imposición de costas.

## **II.**

A su turno contesta el traslado de la demanda el Asesor General de Gobierno Adjunto de la Provincia de Buenos Aires, quien se allana a la pretensión articulada por la actora, en forma real, incondicional, oportuna, total y efectiva (fecha: 19/08/2022).

Bajo esta dirección recuerda la doctrina sentada en la sentencia *ut supra* mencionada “*Asociación de Concesionarios de Unidades Turísticas de Pinamar*”, en la cual se hace lugar a una pretensión “similar” a la de autos. Detalla al igual que lo hace con relación al eje de la pretensión actora.

De los términos de su postura y como su directa consecuencia solicita se haga lugar al beneficio de exención de costas que establece el artículo 70 del Código de rito.

## **III.**

La Suprema Corte de Justicia resuelve, por mayoría, hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada por la parte actora y en consecuencia ordena



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

I-78040-4

suspender la aplicación en el caso de los artículos 12, 14, 15, 16, 17 y 18 incisos 1° y 3° de la Ley N° 14798 (Res., 28-12-2022).

**IV.**

He de propiciar hacer lugar parcialmente a la demanda entablada por las razones que se expondrán a continuación.

**4.1.** En primer lugar y atento lo manifestado por el Señor Asesor General de Gobierno, he de reiterar lo sostenido en la presente causa por el alto Tribunal de Justicia en la Resolución de fecha 28 de diciembre del año 2022.

La Suprema Corte de Justicia ha manifestado: “[...] *el allanamiento -por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como por los efectos de la decisión que recaiga- en esta clase de juicios, no obliga al tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de quien se allana una facultad que le pertenece exclusivamente a esta Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución*”. Con cita de diversos precedentes del Tribunal.

Así podemos revivir un pedacito del recorrido histórico de la cuestión, “*allanamiento del Asesor General de Gobierno en las demandas originarias de inconstitucionalidad*” en pos de comprender el papel relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y lo significativo de la función desempeñada por quienes me antecedieron en el cargo (Algunos aspectos vinculados a la figura y competencia conferida al Asesor General de Gobierno en esta clase de procesos: v. art. 45, Ley N° 13757, BOBue, 06/12/2007: “*El Poder Ejecutivo reglamentará la organización, el funcionamiento, la dotación de personal y el procedimiento de la Asesoría General de Gobierno / A partir de la entrada en vigencia de la reglamentación referida en el párrafo anterior, quedara derogado el Decreto-Ley 8.019/1973 (Texto Ordenado por Decreto*

8.524/86 y modificatorios) y toda otra normativa específica de su competencia que se oponga a la presente Ley”. La Ley N° 15477, BOBue, 29/12/2023, Ley de Ministerios de la Provincia de Buenos Aires, regula en el Título X: “*De las competencias de la Asesoría General de Gobierno*”, artículos 36 a 43. Entre otras competencias le corresponde en virtud del artículo 36 inciso 9°: “*La reforma o derogación de las leyes, decretos o resoluciones que hayan sido declarados inconstitucionales o ilegítimos [...]*”; por su parte el Código Procesal Civil y Comercial dispone en el Título IX, Capítulo I “*Declaración de inconstitucionalidad*”, en su artículo 686°: “*Traslado. Funcionarios competentes. El Presidente del Tribunal dará traslado de la demanda, por quince días: 1°) Al Asesor de Gobierno, cuando el acto haya sido dictado por los Poderes Legislativo o Ejecutivo [...]*”. En la normativa antecedente, puede verse el tratamiento en la Ley N° 2958, Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial” de 1905, preveía en el artículo 374: “*El Presidente de la Suprema Corte substanciará la demanda oyendo al **Asesor de Gobierno**, cuando se trate de actos provenientes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a los representantes legales de las Municipalidades o corporaciones y a los funcionarios que ejerzan la autoridad pública o apoderados que deberán constituir, citándolos y emplazándolos para que se apersonen a responder*”, por su parte el Código del año 1980, Ley N° 1349, regulaba en el artículo 345: “*El Presidente de la Suprema Corte substanciará la queja, oyendo al **fiscal de Gobierno**; cuando se trate de actos provenientes de los poderes legislativo y ejecutivo; a los representantes legales de las municipalidades o corporaciones, y a los funcionarios que ejerzan la autoridad pública, o apoderados que deberán constituir citándolos y emplazándolos, para que se apersonen a responder*”, y por el Código del año 1878, Ley N° 1248, se legisla en el artículo 366 en iguales términos que la Ley N° 1349 (fiscal de Gobierno). No nos corresponde en esta oportunidad evaluar la eventual “*sustitución o distribución de representación del Estado*” en demandas como las que nos corresponde emitir dictamen, solamente para una comprensión mayor permítaseme remitir a las obras de quien fuera Procurador General de la Suprema Corte de Justicia, José María Santa Cruz (1973-1976), en su documento “*El Fiscal de Estado*”, ed. Laboremus, La Plata, Buenos Aires, Argentina, 1951 y “*El Ministerio Público en la Provincia de Buenos Aires*”, Centenario de su organización, La Plata, 1975, como el puntual diagnóstico histórico



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

I-78040-4

en la motivación de Luis Vicente Varela (Raúl Waleis, conforme su nombre de pluma) en ocasión de dar fundamentos a la Ley N° 2961, “*Código de Procedimientos de lo contencioso-administrativo*”, entre otras obras.

De las participaciones del Alto Tribunal de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en lo propio de la conducta procesal de allanarse del Asesor General de Gobierno en Demandas Originarias de inconstitucionalidad podemos destacar primero, las derivadas de la publicación “*Acuerdos y Sentencias*” y luego, del sitio oficial del Poder Judicial Provincial, “JUBA”.

Así:

B 26.761, “*Cooperativa Eléctrica Bahiense Ltda.*”, serie 18<sup>a</sup>, VI-453 (23-03-1943): En dicha oportunidad el entonces Procurador General Juan Antonio Bergez (1936-1942) expresa al preguntarse cuál es el alcance del allanamiento de la demanda en el caso: “[...] *ese allanamiento es absolutamente inoperante*” // *En el procedimiento civil ordinario hay contestación afirmativa expresa cuando el demandado contesta lisa y llanamente la petición del actor, confesando ser cierta la deuda o cualquier otro derecho que reclame / Desde luego, significa el abandono de todas las defensas paralelas concedidas al querellado / Pierde, pues, sus efectos si se condiciona con alguna limitación o con restricciones que puedan abrir el camino al rechazo de la demanda, como ocurre –precisamente- con la excepción de caducidad opuesta por el señor Asesor de Gobierno [...]*”. Con cita de Don José Vicente y Caravantes, “*Procedimientos Judiciales*”, Tomo II, página 101, edición 1856; James Goldschmidt, “*Derecho Procesal*”, página 196, edición española 1936; Máximo Castro “*Curso de Procedimientos Civiles*”, Tomo I, página 137. Añade: “*Pero aún prescindiendo de la circunstancia señalada, que basta por sí sola para quitar todo significado al allanamiento en examen, hay que advertir: 1° Que él no podría en modo alguno dispensar a V.E. de pronunciarse sobre las condiciones formales de admisibilidad y sobre el fondo mismo de la demanda, a mérito de no existir caso judicial planteado / En efecto, la conformidad del demandado no hace cesar la relación jurídica procesal, no hay precepto alguno que exima al Juez de la*

*obligación de dictar sentencia, obligación establecida -en términos generales- por el artículo 259 del Código de Procedimientos, cuando el accionado se aviene a las pretensiones del actor*". Con cita de Giuseppe Chiovenda, Tomo II, página 190, edición española de 1925; Caravantes, lug. citado; Jean-Baptiste-Eugène Garsonnet et Charles Joseph César-Bru, Tomo III, ns.910 y sig.; René Japiot, número 902, entre otras menciones. Añade finalmente: "[...] 2° *Que tratándose de un juicio de naturaleza especial como el presente, en el que se debaten la validez y aplicabilidad de preceptos legales a cuya observancia están igualmente obligados la actora y la demandada, el allanamiento no puede tener el efecto corriente de las contiendas judiciales de las que se controvierten únicamente intereses privados / Admitir lo contrario, esto es, que la acción de inconstitucionalidad debe por la sola virtud del allanamiento del demandado, importaría dejar librado al arbitrio de éste el ejercicio de una facultad que sólo pertenece en modo exclusivo al Tribunal de V. E., como es la de decidir acerca de la validez constitucional de las leyes, decretos, reglamentos y ordenanzas*". Con cita del entonces artículo 149 inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y de los artículos 379 y 380 del entonces Código de Procedimientos Civil. Por su parte el Magistrado que inaugura la votación del cuerpo -Señor Juez Alegre- al avanzar en la segunda cuestión expresa: "*El señor Procurador General de esta Corte, en su dictamen, considera que tal allanamiento a la demanda, es inoperante, por las razones que enuncia y que, por mi parte reproduzco, haciéndolas mías*". Suma a lo dicho: "*No participo de la tesis sustentada por el señor Asesor de Gobierno en el sentido de que el mismo asume, en esta instancia, la representación del Poder Ejecutivo provincial o de la misión federal que circunstancialmente lo ejercía al tiempo de la contestación / La intervención que le atribuye la ley emana exclusivamente de ésta [con cita del entonces artículo 374 del Código de Procedimientos] y no comporta la representación del Poder Ejecutivo, cuya opinión no tiene para qué ser oída cuando se trata, como en este caso, de la impugnación de un acto legislativo / En todo caso, el representado debería ser el Poder Legislativo provincial // Por lo demás, admitir en el Ejecutivo la facultad de allanarse a una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra una ley de la Provincia, equivaldría a autorizarlo al ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades taxativamente señaladas por la Constitución, lo que es inadmisibile*". Aduna: "*Aparte de ello, la*



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

I-78040-4

*intervención acordada en estos juicios al señor Asesor de Gobierno responde a la necesidad de asegurar la 'defensa' del acto atacado, lo que resulta incompatible con la actitud de allanamiento de que se trata / La posición de aquel funcionario, a este respecto, no difiere esencialmente de la que corresponde en los juicios contencioso administrativos al señor Fiscal de Estado, y aún al propio Asesor de Gobierno [con cita del artículo 9° del entonces Código "Varela"] a quienes la ley les ha confiado la defensa del acto de la Administración, cualesquiera sean los dictámenes que ellos mismos hubieren emitido durante la instancia administrativa del particular reclamante / Es que en materias del Derecho Público no son aplicables los principios sobre allanamiento a las demandas, propias del régimen procesal del Derecho privado, por las obvias y bien fundadas razones a que se refiere el dictamen del señor Procurador General a las cuales me remito".*

Entre otras causas en las que se presentaron allanamientos del Asesor General de Gobierno: B 42.797, "**Pallemaerts María Elvira Mercedes y Otros**", 1957-IV-236; B 43.307, "**Zuberbühler Udaondo, Jorge Guillermo y otro. Demanda de Inconstitucionalidad**", 1957-IV-244; B 43.320, "**Olano Izaguirre de Manso, Dolores, y otros. Demanda de inconstitucionalidad**", 1957-IV-383.

En la causa: B 43.232, "**Grillo, Vicente y Grillo Natalio**", 1957-IV-386, se sostiene: "[...] *el allanamiento del señor Asesor de Gobierno a la demanda no impide el pronunciamiento de esta Corte para que, en uso de facultades exclusivas, se expida sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada [...]*" y en B 43.293, "**Devoto Podestá de Pagasano, Carmen Filomena y Otros**", 1957-IV-390, se perfila: "*Que el allanamiento del señor Asesor de Gobierno carece de efectos procesales en el sub lite, ya que sólo esta Corte es juez de la validez constitucional de las disposiciones que están o han estado vigentes*". Con cita de "Acuerdos y Sentencias", serie 18, t. VI, p. 453.

En la causa: B 43.359, "**Re, Ana Julia y otra. Demanda de inconstitucionalidad**", 1957-IV-398 se orienta también, a las competencia exclusivas y

excluyentes que recaen en el alto Tribunal de Justicia: “*Que el allanamiento a la demanda formulado por el señor Asesor de Gobierno, sólo puede incidir conforme a su fundamento, ya que la materia de inconstitucionalidad articulada atrae facultades de decisión privativa de esta Corte [...]*”.

Luego siguieron las causas: B 43.273: "*Copello, Mario A. y otro. Demanda de Inconstitucionalidad*", 1957-IV-402; B 40.726, "*Anchorena de Beristayn, María Luisa y Otros*", 1957-IV-405, en esta oportunidad se expresa: “*Que el allanamiento formulado por el señor Asesor de Gobierno no enerva las facultades de esta Corte para decidir los casos que se planteen sobre constitucionalidad de leyes [...]*”; B. 42.659, "*Zorraquín, José María Federico y otros. Demanda de Inconstitucionalidad*", 1957-IV-475; B. 43.284, "*Mayol de Sorondo, Herminia Adela Germana y otros. Demanda de Inconstitucionalidad*", 1957-IV-548, en la cual se afirma: “*Que el allanamiento del señor Asesor de Gobierno a la demanda no impide el pronunciamiento de esta Corte para que, en uso de facultades exclusivas, se expida sobre la inconstitucionalidad de la norma cuestionada [...]*”; B 43.332, "*Rodríguez Larreta y Anchorena de Zuberbühler Josefina María y otros. Demanda de Inconstitucionalidad*", 1957-IV-551; B 43.274, "*Rigada Sobo, Victoriano y otros. Demanda de Inconstitucionalidad*", 1957-IV-555; B 43.306, "*Erausquin, Matías Felipe. Demanda de Inconstitucionalidad*", 1957-IV-559; B 43.321, "*Zuberbühler Pirovano, Jorge Eduardo y otros. Demanda de inconstitucionalidad*", 1957-IV-639; B 43.302, "*Salaberri de Durañona, Estela Irene y otros. Demanda de Inconstitucionalidad*", 1957-IV-642; B 43.233: "*Grillo, José y otros. Demanda de Inconstitucionalidad*", 1957-IV-645.

En la causa B 42.658, "*Cobos, Francisco Miguel y otro. Demanda de Inconstitucionalidad*", 1957-V-247 se reafirma la facultad exclusiva de la Corte y la no sujeción a condicionamiento para juzgar en estos procesos, al decir: “[...] *Que el allanamiento formulado por el señor Asesor de Gobierno no implica condicionar la facultad exclusiva de la Corte de juzgar en los juicios sobre constitucionalidad de las*



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

I-78040-4

leyes” Con mención del entonces artículo 149 inciso 1º, Constitución local y "Acuerdos y Sentencias": serie 18, t. VI, p. 453). En dicha oportunidad, en voto del Señor Juez Amílcar Angel Mercader (1955-1958) a la tercera cuestión planteada, expresa la condición necesaria de la sentencia y la presencia de “derechos no disponibles” para el Poder Ejecutivo: “*Aun cuando las pretensiones [...] fueron contestadas por el señor Asesor de Gobierno, al responder [...] es lo cierto que luego de concluido el íntegro desarrollo del proceso retiró esa oposición allanándose a la demanda [...] en virtud de las expresas facultades que para ello le concedió el Poder Ejecutivo mediante el decreto del 6 de agosto de 1956 [...] / Como quiera que dicha actitud encuentre su justificación en el hecho de que la Corte ha acogido invariablemente las demandas de esa especie, a partir de la jurisprudencia que se sentó en la causa B 37.041 ("La Ley", t. 83, pág. 10), también está resuelto sin excepciones que el juicio sobre la constitucionalidad de las leyes ya promulgadas y en vigencia es privativo de este tribunal [...] por cuya razón la sentencia tiene que dictarse con carácter necesario no obstante el allanamiento, desde que se trata de derechos no disponibles para el Poder Ejecutivo ni para quienes representan a la Provincia demandada*”

Con cita del artículo 149 inciso 1º de la Constitución y "Acuerdos y Sentencias": serie 18, t. VI, p. 453.

En la causa B 43.518: '**Coronado de Coronado, Emilia M. y otra. Demanda de inconstitucionalidad**', 1959-IV-30: El Procurador General Roberto González Bergez (1955-1962) opina distinguiendo la función judicial: “*El señor Asesor de Gobierno se ha allanado a la demanda en virtud de lo resuelto por la Intervención Nacional en decreto del 6 de agosto de 1956; pero ello no exime a V. E. de pronunciarse sobre la acción declarativa de inconstitucionalidad, ya que sólo la Corte -y no el Poder político ni el Asesor de Gobierno- es juez de la validez constitucional de las disposiciones legales que están o han estado en vigencia*”. Con cita de “Acuerdos y Sentencias”, serie 18, t. VI, p. 453. Continúa: “*Y no se diga que en virtud del allanamiento podría hacerse lugar a la acción de repetición ejercitada asimismo por las actoras -cuyo interés quedan a así satisfecho- sin necesidad de considerarse la acción de inconstitucionalidad, porque,*

aun aceptando que en esta clase de juicios el Asesor de Gobierno representa a la Provincia incluso en el aspecto específicamente patrimonial, la verdad es que la primera acción es accesoria de la segunda, de modo que sólo puede prosperar si prospera esta última / Resolver lo contrario implicaría admitir que el Poder Ejecutivo puede dejar sin aplicación leyes válidas, lo que no está en su derecho, ni, por cierto, en la intención de su representante”. A la cuestión planteada, el señor Juez doctor José María Martocci (1958-1967) expresa: “b) El allanamiento y la inconstitucionalidad: Dice bien el señor Procurador General cuando sostiene que el allanamiento no puede imponer un rumbo al pronunciamiento cuando opera frente a una demanda en la que se peticiona la declaración de inconstitucionalidad de un determinado precepto legal, como quiera que este planteamiento, por su indiscutido rango Institucional, no debe ser resuelto atendiendo a la conformidad o reconocimiento de la accionada, sino a razones jurídicas que la Corte debe confrontar con cabal autonomía decisoria, bastando que la constitucionalidad sea controvertida por parte interesada [con remisión al entonces artículo 149 inc. 1º de la Constitución Provincial [...] supuesto éste que se da en autos [...] / Es, por lo demás, lo que ha resuelto este tribunal en circunstancias semejantes [...]]” para remitir a lo sostenido por el Procurador General con transcripción de lo allí dicho en la causa B 26.761, que difunde "Acuerdos y Sentencias", serie 18 , t. VI, p. 454 -que hiciéramos referencia supra, junto a lo expuesto por el Magistrado Alegre en dicha causa- amén de otras citas del Tribunal y doctrina: Santiago Sentís Melendo, "El allanamiento a la demanda", en 'Estudios en honor de Hugo Alsina'. pág. 609, núms. 6 y 7; art. 113 de "Exposición de Motivos del Proyecto de Código Procesal Civil" de Eduardo Juan Couture Etcheverry"; Hugo Alsina, "Tratado Teórico y Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial", t. II, p. 140, núm. 5- b, y concluir “el allanamiento no podría provocar la quiebra del orden público institucional”.

Se vuelve a decidir del tema en las causas, B 43.544: "**Zuberbühler y Pirovano, Jorge E. Demanda de inconstitucional**", 1959-IV-37, B 43.539: "**Zuberbühler y Udaondo, Jorge O. y otros. Demanda de inconstitucionalidad**", 1959-IV-44 y B 43.560: "**Rodríguez Larreta Anchorena de Zuberbühler, Josefina y**



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

I-78040-4

*otros. Demanda de inconstitucionalidad"*, 1959-IV-50. En esta oportunidad, del voto del Magistrado Néstor Lorenzo Portas (1958-1973) se destaca: "[...] **el allanamiento del poder político [...] no obliga a la Corte para juzgar sobre la validez constitucional de la ley, pues es esta materia de resorte exclusivo del órgano judicial competente**".

Continuaron los planteos y decisiones en las causas B 44.038: **"Echeverría, Fabio Pío y Echeverría, Angel María. Demanda de inconstitucionalidad. Art. 19 Decreto número 12.963"**, 1961-IV-278, en voto del Magistrado Víctor Manuel Fernández (1955-1966), que expresa: *"Llamado a pronunciarme, dado que la providencia de autos ha quedado consentida, pienso, remitiéndome a lo que ya se dijera en otras oportunidades, que dicho allanamiento de la demanda por parte del señor Asesor de Gobierno no exime a esta Corte, en modo alguno, de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad que se aduce, pues, a ella, y no al Poder Ejecutivo, ni menos aún al señor Asesor General de Gobierno, le corresponde decidir al respecto, como juez, de la validez constitucional de las disposiciones que están, pueden estar o estuvieron en vigencia"*. Con cita del artículo 149 inciso 1° de la entonces Constitución de la Provincia y *"Acuerdos y Sentencias"*, serie 18, IV, p. 453; año 1957: IV-244, 390, 548 y 555; año 1959- IV- 32, 37, 44 y 50; asimismo, en causa B 44.044: **"Rey de Clarke, Juana Elena y otros. Demanda de inconstitucionalidad"**, 1961-IV-340 y B 44.065: **"Romero Carranza de Del Campo Wilson y otros. Demanda de inconstitucionalidad"**, 1961-V-38; B. 44.066: **"Peralta Ramos de Hernández, Alcira, Hernández Elizalde, Alcira, Hernández, Jorge. Remanda de inconstitucionalidad"**, 1962-II-889: El entonces Procurador General Señor Doctor Roberto González Bergez (1955-1962) opina, "[...] *pues, que, a pesar del allanamiento del señor Asesor de Gobierno, inoperante en este juicio*", con remisión a *Acuerdos y Sentencias* 1959-IV, 30, 37. 44 y 50, y la Suprema Corte de Justicia: "[...] *que el allanamiento a la demanda por parte del Asesor de Gobierno es inoperante y no obliga a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de las leyes ya que corresponde a ella -y no al Poder Ejecutivo- decidir, como juez, de la validez constitucional de las disposiciones que están, o pueden estar, o estuvieron en vigencia*", con mención de *"Acuerdos y Sentencias"*, 1959,

IV, págs. 30, 37, 44 y 50.

También se articuló y se decidiera del allanamiento en las causas: B 44.216: “**Gregorini y Raffo, Arnaldo Juan, Gregorini y Raffo, de Gregorini, Ítala Paula, Gregorini y Raffo de Bosada, Elida D. y., Gregorini y Raffo de Saavedra Nilda F., Gregorini y Raffo, Virgilio D. Demanda de inconstitucionalidad**”, 1963-I-47; B 44.269: “**Castro Martínez, José U.; Castro Martínez, Jorge y Castro Martínez de González Calderón, Laura M. Demanda de inconstitucionalidad**”, 1963-I-844, para destacar en el caso: “*Que el allanamiento del señor Asesor de Gobierno no puede obligar a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de una ley o decreto, desde que si así no fuera quedaría al arbitrio de aquél una facultad que es exclusiva del tribunal y, en algunos casos, implicaría acordarle al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto, fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución*”, del voto del Señor Juez Víctor Manuel Fernández.

En la causa B. 44.158: “**Schmahl, Carlos Luis. Demanda de inconstitucionalidad**”, 1965-II-426, sostiene el voto del Señor Conjuez Garré : “[...] *aún el allanamiento o silencio del señor Asesor de Gobierno, no puede obligar al Tribunal a tener por exactas circunstancias de hecho invocadas en la demanda*”, con invocación de “*Acuerdos y Sentencias*” 1962-II, p. 890; y que, incluso: “[...] *dicho allanamiento no puede obligar a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de una ley o decreto, desde que lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que pertenece exclusivamente al Tribunal y en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución*”; con mención de: “*Acuerdos y Sentencias*”: 1957-IV, pp. 244, 383, 390, 548, 555, 399 y 1959-IV, pp. 30; 32; 37; 44 y 50.

En la causa contencioso administrativa, B 45.384: “**Fiscal de Estado vs. Poder Ejecutivo. Demanda contenciosa administrativa**”, 1968-326 si bien, en otra naturaleza de proceso, se destaca la voluntad de los representantes: “*La sobrealudida manifestación del señor Asesor de Gobierno [...] de aceptar la revocatoria del decreto*



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

I-78040-4

*impugnado, importa un verdadero allanamiento a la demanda [...] cuyos términos fueron aclarados por el señor Fiscal de Estado al exponer que ella tiende, en realidad, a salvaguardar la facultad legal del Poder Ejecutivo de 'designar adjudicatario -titular del derecho a adquirir la vivienda y 'nombrar' su sucesor, o el nuevo titular...' Siendo ello así, y puesto que el señor Asesor de Gobierno se allana 'incluso a la actualización de valores' [...] corresponde hacer lugar a la demanda, dejando sin efecto el decreto [...]", con mención del "Tratado del Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial" de Hugo Alsina, del voto del Señor Juez Rodolfo Aníbal Nápoli (1958-1973).*

En la causa I 781 "**Nicola, José A. Demanda de inconstitucionalidad**", 1979-IV-197, el Procurador General ad-hoc, Francisco W. Otero Cendoya -sustituyendo al entonces Procurador General Señor Doctor Oscar Munilla Aguilar (1976-1983)- *obiter dictum* puntualiza: "[...] Una situación semejante a la de este proceso dio lugar a un dictamen del Dr. Ceferino P. Merbilha [1955-1958] y a un voto del Dr. Juan A. Garré, en la causa de Carlos Luis Schmahl, B. 44.158 [...] del cual destaco, muy abreviadamente: que las declaraciones abstractas le están vedadas a la justicia; que la acción de inconstitucionalidad no puede tener por mira declaraciones o pronunciamientos abstractos; que ni el silencio, ni el allanamiento del Asesor de Gobierno puede obligar al Tribunal a tener por exactas circunstancias de hecho y declarar la inconstitucionalidad; que siempre y en todo caso es atributivo de la Suprema Corte apreciar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad a través de los requisitos formales, sin que el silencio o la pasividad del Asesor de Gobierno limite aquella facultad que tiene como basamento justipreciar la afectación o interés del reclamante revelada por hechos determinativos que, indefectiblemente, deben ser acreditados [...]".

En causa I 1179, "**Rosas, Juan Manuel. Demanda de inconstitucionalidad**", 1983-II-716: Se promueve demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Enjuiciamiento para Magistrados y Funcionarios judiciales N° 9213 (arts. 2° y 16) por considerar que se quebrantan los artículos 172 y 173 de la Constitución de la Provincia. La Asesoría General de Gobierno al evacuar el responde manifiesta allanarse

incondicionalmente a la demanda promovida, y cita el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia recaído en la causa I 1114, "*Caminos Raúl*", donde se resolviera declarar la invalidez de dichos preceptos por oponerse a lo establecido por los artículos 172 y 173 de la Carta local; **señala que la identidad en cuanto a la causa de promoción de la acción hace presumir un pronunciamiento similar**; lo cual le inclina a "[...] *no obstruir los caminos que ya han sido desbrozados por el Poder Judicial*". La Suprema Corte de Justicia en voto al que adhieren del Señor Magistrado Carlos José Colombo (1976-1983) decide afirmar: "*El allanamiento del Asesor General de Gobierno no vincula a esta Corte en las acciones de inconstitucionalidad*", con cita del artículo 307, párrafo segundo del Código Procesal Civil y Comercial y doctrina de "*Acuerdos y Sentencias*", en lo principal, 1957-IV-244, 390, 548, 555; 1959-IV-30, 37, 44, 50.

En causa: I 1.187, "*Beovide, Enrique Horacio. Demanda de inconstitucionalidad*", 1984-II-513: Se pretende se declare la inconstitucionalidad de los artículos 2° del Decreto N° 12997/1960, reglamentario de la Ley N° 6075, y 1° inciso 5° del Decreto N° 203/1932, por cuanto al limitar las incumbencias del título de ingeniero industrial que le otorgara la Universidad de Buenos Aires violentarían los artículos 22, 24, 27, 32 y 90 inciso 12 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. La Asesoría General de Gobierno se allana incondicionalmente para expresar que lo hace "*en cumplimiento del deber de lealtad procesal y atento el criterio establecido por VE in re Belcaguy, que guarda identidad de causa con la presente acción*". El entonces Procurador General Señor Doctor Elías Homero Laborde (1983-1985) en su dictamen anticipa: "*Considero necesario recordar en primer lugar, y respecto del allanamiento formulado por el Sr. Asesor General de Gobierno, que el mismo no puede obligar a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de una ley o decreto, porque ello importaría tanto como dejar librado al arbitrio de aquél, una facultad que pertenece exclusivamente al Tribunal, y en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución [...] razón ésta por la que las circunstancias de hecho y de derecho invocadas en la demanda deben resultar acreditadas en el curso del proceso, cualquiera fuera la disposición adoptada por la*



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

I-78040-4

contraparte". Con mención de "Acuerdos y Sentencias" 1959-IV-50; 1963-I-845 y 1965-II-426.

En causa contenciosa administrativa, B 49.835, "**Fiscal de Estado contra Poder Ejecutivo. Coadyuvante P., H. Demanda contencioso administrativa**", 1987-II-627, si bien, en otra naturaleza de proceso, frente al allanamiento del Asesor General de Gobierno, con voto del señor Juez Mariano Augusto Cavagna Martínez (1983-1990) se dijo: "*El allanamiento de la Asesoría General de Gobierno a la pretensión anulatoria expuesta la Fiscalía de Estado fue incondicional y **no resulta contrario al orden público***", criterio este último conceptual que ha venido siendo esgrimido en cuestiones que no hacen al punto, vinculadas a allanamientos del Fiscal de Estado en procesos contenciosos administrativos (v. tb. B 50.198, "**Fiscal de Estado contra Poder Ejecutivo. Coadyuvante: Esso SA Petrolera Argentina. Demanda contencioso administrativa**", 1989-II-72, en que la Suprema Corte de Justicia afirma su posición respecto de la figura del coadyuvante en voto del citado Magistrado: "[...] *el allanamiento formulado por el demandado no suerte efectos sobre los derechos que corresponden al particular coadyuvante [...] solución que se concilia con el espíritu de la institución, que responde al 'propósito de amparar a aquéllos que, favorecidos por una resolución administrativa, se viesan amenazados por una demanda en contra de la ejecución de la resolución que les favorece'* [Recuerda nota del codificador Luis Vicente Varela al artículo 48 -coadyuvantes- del entonces Código Contencioso Administrativo] y continúa: "*es la que mejor asegura la garantía del debido proceso, que no sólo resguarda los derechos de los demandantes, sino también y en igual medida el derecho de defensa de los accionados [...] el cual, si otra fuera la decisión en la especie, se vería menoscabado de modo serio e irreparable*", con cita de doctrina de las causas B 48.311, "Igarreta SAC e I, sentencia del 19-09-1983. Precisa: "[...] *sin dejar de señalar las dificultades que la situación general, la postulada es la orientación que sustenta la doctrina* [con cita de Manuel José Argañaráz, "Tratado de lo Contencioso Administrativo" ; Jesús González Pérez, "Derecho Procesal Administrativo", José Clemente Vivanco Hernández, "El juicio Contencioso Administrativo", Laureano López Rodó con prólogo de Jaime Guasp, "El coadyuvante en

lo Contencioso Administrativo”, y sus precisiones respectivas]” para concluir: “En consecuencia, corresponde establecer que el allanamiento del señor Asesor General de Gobierno lo es inoponible al coadyuvante, por lo que es preciso entonces, atendiendo a sus argumentos, resolver sobre el fondo del asunto”, con mención en su oportunidad de Acuerdos y Sentencias 1962-I-158, 1970-II-261 y causa e. o., B 49.835, “Fiscal de Estado”, sentencia del 30-06-1987, también, B 51946, “Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires”, 1992-II-729.

En causa I 1.229, “**Fierro, Hernán Roberto. Inconstitucionalidad art. 6to., Acordada 2084**”, 1989-II-574, se rechaza la excepción de falta de personería opuesta por el Asesor General de Gobierno y se considera procedente darle traslado cuando se demanda la declaración de inconstitucionalidad de una Acordada de la Suprema Corte de Justicia, acto que califica en la categoría de “*acto del Poder Público*” (Estado provincial) salvando por “*vía analógica*” la omisión del legislador provincial, a cuyos fundamentos remite expresados por mayoría integrada por Tribunal *ad hoc*; I 1285, “**Cabot, Carlos Antonio. Inconstitucionalidad art. 2do., decreto 12997 y art. 1º inc. 5º, decreto 203/32**”, 1989-II-583, el entonces Procurador General Señor Doctor Francisco Eduardo Pena (1886-1994) sostiene: “[...] el allanamiento formulado en autos no obliga a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de una ley o decreto, ya que corresponde a ella -y no al Poder Ejecutivo- decidir, como juez, de la validez constitucional de las disposiciones que están o pueden estar o estuvieron en vigencia [...] por lo que el actor debe acreditar las circunstancias de hecho y de derecho invocadas en la demanda, cualquiera fuera la posición adoptada por la contraparte [...]”, con cita de Acuerdos y Sentencias 1959-IV-30, 37, 44 y 50, 1962-II-889, 1963-845 y 1965-II-426. Por su parte la Suprema Corte de Justicia en voto inaugural del Señor Juez Héctor Negri (1983-2020) sostiene: “Destacaré inicialmente que con arreglo a lo decidido reiteradamente por este Tribunal el allanamiento a la demanda por parte del Asesor General no exime a la Corte de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las leyes impugnadas”, con mención de la doctrina de Acuerdos y Sentencias 1961-IV-278 y de causa I 1179, “Rosas”, sent. del 27-09-1983, sus citas, como del artículo 307 párrafo segundo del Código Procesal Civil y



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

I-78040-4

Comercial.

En la causa I 1555, "**Mercurio, Juan Carlos. Inconstitucionalidad art. 47 de la ley 10.765. Tercero: Caja de Seguridad Social para Profesionales de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires**", 1994-IV-680, el entonces Procurador General Señor Doctor Francisco Eduardo Pena sostiene: "Tratándose de un juicio de naturaleza especial como el presente, en el que se debate la validez y la aplicabilidad de preceptos legales a cuya observancia están igualmente obligados la actora y la Asesoría General de Gobierno, el allanamiento resulta improcedente / Ello, por cuanto no puede tener el efecto corriente de las contiendas judiciales en las que se controvierten únicamente intereses privados / Admitir lo contrario, esto es que la acción de inconstitucionalidad debe prosperar por la sola virtud del allanamiento, importaría dejar librado al arbitrio de éste, el ejercicio de una facultad que sólo pertenece en modo exclusivo al Tribunal de V.E., como es la de decidir acerca de la validez constitucional de las leyes, decretos, reglamentos y ordenanzas [...] Por otra parte, tampoco podría formular semejante planteo que afecta concretas competencias del organismo previsional al que representa, sin estar debidamente autorizado para allanarse a la pretensión del demandante", con mención de Acuerdos y Sentencias serie, 18<sup>a</sup>. T. VI, pág. 453; 1957-IV, 565; 1961-V- 38; 1963-I- 845. Por su parte la Suprema Corte de Justicia, en el voto inaugural del Señor Juez Dr. Héctor Negri sostiene: "[...] el allanamiento a la demanda por parte del Asesor General de Gobierno no exime a la Corte de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las leyes impugnadas / Admitir lo contrario importaría tanto como dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que pertenece exclusivamente al Tribunal y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución provincial [...] Ello así, corresponde a ella -y no al Poder Ejecutivo- decidir como juez, de la validez constitucional de las disposiciones que puedan estar o estuvieron en vigencia", con cita de "Acuerdos y Sentencias", serie 18<sup>a</sup> , T. VI pág. 453; 1957-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causas 1179, "Rosas", sent. 27-IX-83; I 1285, "Cabot", sent. 27-06-1989.

**En causa, I 1568,"Goldberg, Oscar Zelig sobre Inconstitucionalidad**

**art. 47, Ley 10.765. Tercero: Caja de Seguridad Social para Profesionales en Ciencias Económicas**", 1995-I-372, el Procurador General entonces interviniente Eduardo Francisco Pena sostiene: “[...] *tratándose el presente de un juicio de naturaleza especial, en el que se debaten la validez y aplicabilidad de preceptos legales, a cuya observancia está igualmente obligados la actora y la demandada, el allanamiento (del Sr. Asesor General de Gobierno) resulta improcedente* [...]”. Por su parte la Suprema Corte de Justicia en voto inaugural del Señor Juez Emilio Rodríguez Villar (1983-1996) expresa reuniendo conceptos antes sostenidos por el Tribunal: [...] *el allanamiento del señor Asesor General de Gobierno no puede obligar a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de una ley o decreto, desde que lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que pertenece exclusivamente al tribunal y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto, fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución / Ello así, ya que corresponde a ella -y no al Poder Ejecutivo decidir, como juez, de la validez constitucional de las disposiciones que están o pueden estar o estuvieron en vigencia*”, con cita de "Acuerdos y Sentencias", serie 18a., t. IV [VI], p. 453; 1957-IV-244, 390, 548, 555, 565; 1959-IV-30, 37,44, 50; 1961-V-38; 1963-I-845.

**En la causa: I 1613, “Carpinetti, Julio Alberto. Inconstitucionalidad art. 13, ley 5109, t.o. dec. 8522/86”**, 1995-II-78: El Subprocurador General de entonces, el Señor Doctor Luis Martín Nolfi (1989-1998) destaca de los deberes de la accionante más allá de las conducta actuada por la demandada: “*En principio debo señalar que el allanamiento del Asesor General de Gobierno no obliga a la Corte, desde que es atribución de la misma establecer si el actor acredita la calidad de parte interesada para la procedencia de la demanda* [...] *y decidir la validez constitucional de las disposiciones impugnadas* [...] *por lo que el actor debe acreditar las circunstancias de hecho y de derecho invocadas en la demanda, cualquiera fuera la posición adoptada por la contraparte* [...]”, con cita de doctrina de las causas I 1176, "El Algarrobo SCA", sentencia de 17-04-1984; I 1468, “Donnarumma”, sentencia de 17-04-1990”; "Acuerdos y Sentencias", 1963-I-845; 1962-II-889, y 1965-II-426. Por su parte la Suprema Corte de



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

I-78040-4

Justicia con voto inaugural del Señor Juez Laborde (1986-2002) adopta conceptos que se han venido prohiendo por el máximo Tribunal en diferentes integraciones: “[...] *Es doctrina reiterada de esta Corte que el allanamiento del señor Asesor General de Gobierno no puede obligarla a declarar la inconstitucionalidad de una ley o decreto, desde que lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que pertenece exclusivamente al Tribunal y, como también se ha destacado, en ciertos casos equivaldría a acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución*”. Con mención de "*Acuerdos y Sentencias*": serie 18a., IV [VI], p. 453; 1957-IV-244, 390, 548, 555, 565; 1959-IV-30, 37, 44, 50; 1961-V-38; 1963-I-845.

En la causa: I 1440, "*Boese, Irene sobre Inconstitucionalidad ley 5920, art. 48*", 1995-II-270. Del voto del Señor Juez Rodríguez Villar, extraemos en lo que hace al tratamiento del punto similares señalamientos: “[...] *Los términos en que el Asesor General de Gobierno ha contestado la demanda, excepto en cuanto formula el planteamiento formal analizado supra, estimo que implican un allanamiento a la pretensión del actor // En tal sentido, me limitaré a señalar que el allanamiento de este funcionario en esta clase de juicios no puede obligar a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría tanto como dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que pertenece exclusivamente al Tribunal y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución*”. Con indicación de "*Acuerdos y Sentencias*", serie 18ª, VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845 y doctrina de la causa I 1179, "*Rosas*", sent. del 27-IX-83. Se decide la imposición en costas a la vencida, con cita del artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial.

También encontramos presente el allanamiento en las causas: I 1548, "*Marafuschi, Miguel Angel. Inconstitucionalidad arts. 39 y 40 ley 6716, dec. ley 9978(83 (t.o. 10.268). Tercero: Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires*" e I. 1550, "*García Irizar, Héctor Julián*."

***Inconstitucionalidad arts. 39 y 40 ley 6716, dec. ley 9978/83 (t.o. 10.268). Tercero: Caja de Previsión Social para Abogados en la Provincia de Buenos Aires***", ambas del 28 de diciembre de 1995, 1995-IV-961. Al dictaminar el entonces Procurador General Señor Doctor Eduardo Néstor de Lázzari (1994-1996) reitera conceptos sostenidos invariablemente por la Procuración General: “[...] Tratándose de un juicio de naturaleza especial como el presente en el que se debaten la validez y la aplicabilidad de preceptos legales, a cuya observancia están igualmente obligados la actora y la demandada, el allanamiento resulta improcedente / Ello, por cuanto no puede tener el efecto corriente de las contiendas judiciales en las que se controvierten únicamente intereses privados / Admitir lo contrario, esto es que la acción de inconstitucionalidad debe prosperar por la sola virtud del allanamiento del demandado, importaría dejar librado al arbitrio de ésta el ejercicio de una facultad que solo pertenece en modo exclusivo al Tribunal de VE., como es la de decidir acerca de la validez constitucional de las leyes, decretos, reglamentos y ordenanzas [...] / Por otra parte, tampoco podría formular semejante planteo que afecta concretas competencias del organismo previsional al que representa, sin estar debidamente autorizado para allanarse a la pretensión del demandante”; con mención de “Acuerdos y Sentencias” 18 a. serie VI, pág. 453; “1957-IV-565”; 1961-V-38; 1963-I-845. Mientras que la Suprema Corte de Justicia en voto que inaugura la primera cuestión, del Magistrado Negri expone de la autoridad del Tribunal en la decisión y del valor de la ley: “Destaco, inicialmente, que con arreglo a lo decidido reiteradamente por este Tribunal el allanamiento a la demanda por parte del Asesor General de Gobierno no exime a la Corte de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las leyes impugnadas / Admitir lo contrario importaría tanto como dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que pertenece exclusivamente al Tribunal y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución provincial”. Y, afirmar: “[...] corresponde a ella y no al Poder Ejecutivo decidir como juez, de la validez constitucional de las disposiciones que puedan estar o estuvieron en vigencia”. Con invocación de la doctrina de las causas “Acuerdos y Sentencias”, serie 18°, VI-453; 1957-IV-30; 1961-IV-278; 1963-1-845; causa I 1179, “Rosas”, sent., 27-09-1983; I 1285, “Cabot” sent., 27-06-1989. Criterio también sostenido



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

I-78040-4

por el Máximo Tribunal de Justicia al resolver en la causa: I 2.100, "*Díaz, Ethel Susana*". *Inconstitucionalidad arts. 39 y 40 de la ley, 6716 t.o. según ley 9978/83. Tercero: Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires*", 1998-VI-91, ante el allanamiento formulado tanto por el Asesor General de Gobierno como por el Organismo previsional profesional.

En la causa I 2124, "*Gómez de Rolando, Carmen Isabel. Inconstitucionalidad art. 48, ley 5920*", 1999-IV-202: El entonces Procurador General Señor Doctor Eduardo Matías de la Cruz (1998-2004) esgrime igual orientación acentuando la potestad única del Superior Tribunal frente al acto adjetivo de la representante estatal: "[...] el allanamiento formulado por el Asesor General de Gobierno -como se ha sostenido reiteradamente por esa Corte- en esta clase de juicios no puede obligar a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría tanto como dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que pertenece exclusivamente al tribunal y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución"; con cita de: "*Acuerdos y Sentencias*", serie 18a. VI-453; I957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causa I 1179, '*Rosas*', sent. del 27-IX-83 e I 1.440, "*Boese*", sentencia del 3 de mayo de 1995. El voto del Señor Juez Eduardo Néstor de Lazzari al que adhirieron los restantes magistrados hace eco a sus criterios: "[...] El allanamiento de dicho funcionario en esta clase de juicios no obliga a este Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que le pertenece exclusivamente y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma laxativa señala la Constitución". Con cita de "*Acuerdos y Sentencias*", serie 18ª., VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causa I 1179, "*Rosas*", sent. del 27-09-1983; con costas a la Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería, con mención de lo dispuesto en el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial y por su orden respecto al Señor Asesor General de Gobierno.

En igual fecha y sentido se dicta sentencia en las siguientes causas: I 2112,

"Borsi de Fernández Irujo, Beatriz Isabel y otro. Inconstitucionalidad art. 48, ley 5920", 1999-IV-232; I 2133, "*Alvarenga de González, Elsa Beatriz. Inconstitucionalidad art. 48, ley 5920*", 1999-IV-232 e I 2137, "*Pedemonte de Morelli, Hilda Nélica. Inconstitucionalidad art 48, ley 5920*", 1999-IV-232. El entonces Procurador General Eduardo Matías de la Cruz se expresa en similar orientación con cita de la doctrina de "*Acuerdos y Sentencias*, serie 18a, VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-1-845; causa I 1.179, "*Rosas*", Sent., 27-09-1983 e I 440, "*Boese*", sentencia del 3 de mayo de 1995. Adiciona: "[...] se impone también el tratamiento ante la postura sostenida por quien ha sido tenida como tercero". La Suprema Corte de Justicia en voto que primeriza del Señor Juez Eduardo Néstor de Lázzari mantiene lo por él antes sostenido en otras causas, al esgrimir: "*El allanamiento de dicho funcionario en esta clase de juicios no obliga al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma en cuestión, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que le pertenece exclusivamente a esta Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución*". Con cita de la doctrina de "*Acuerdos y Sentencias*": serie 18a.. VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278: 1963-I-845 y de las causas I 1179, "*Rosas*". sent. del 27-IX-83. Se resuelve en cuanto a las costas: "[...] se imponen por su orden respecto del Asesor General de Gobierno en virtud de que su allanamiento fue real, incondicionado, oportuno, total y efectivo", con cita del artículo 70 del Código Procesal Civil y Comercial, y "En cuanto a la Caja de Previsión Social para Profesionales de Ingeniería citada como tercero, se le imponen por su objetiva condición de vencida", con cita del artículo 68 de la norma adjetiva.

Similares conductas dan cuenta las causas: I 2130, "*Rossetti de Blanco, Elsa Nidia. Inconstitucionalidad de los arts. 45 y 48 de la ley 5920*", 1999-IV-507 e I 2138, "*Greaven, Cecilia Brígida. Inconstitucionalidad art. 48, ley 5920*", 1999-IV-516.

En la causa I 2.075, "*Ubal dini de Barbieri, Dolly Juana contra*



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

I-78040-4

*Provincia de Buenos Aires”, con igual objeto, 2000-I-677: El Tribunal reafirma a través del voto del Señor Juez Eduardo Julio Pettigiani (1996-2021) criterios sostenidos por el Tribunal en diferentes integraciones: “[...] Ante tal circunstancia procesal debo destacar que el allanamiento de dicho funcionario en esta clase de juicios no obliga a este Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que le pertenece exclusivamente y, en ciertos casos acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución”.* Con mención de "Acuerdos y Sentencias", serie 18a., VI-453; 1957-IV-244; 1959- IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causa I 1179, "Rosas", Sent., 27-09-1983. Similar criterio se sostiene en la causa: I 2360, “**Recchioni**”, sent., 15-12-2004, con motivo también, del pedido de inconstitucionalidad del artículo 48 de la Ley N° 5920, del voto del Señor Juez Luis Esteban Genoud (2002-actualidad) : “[...] El allanamiento formulado en esta clase de juicios, no exime a este Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que le pertenece exclusivamente y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución”. Con cita de "Acuerdos y Sentencias", serie 18a., VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causa I 1179, "Rosas", sent. del 27-09-1983 e I 1285, "Cabot" sent. del 27-06-1989.

En causa, I 2214, "Di Montova", Sent., 16-02-2005. El voto que inaugura, del Magistrado Héctor Negri expresa: Considerando III.1: “En este orden de ideas cabe manifestar que -tal como lo expresara el señor Procurador General [Señor Procurador General Eduardo Marías de la Cruz] en su dictamen [Dict., 18-07-2002,...]- se trata de un allanamiento incondicional a la demanda entablada por el actor, en el que si bien se acompaña copia del poder especial otorgado por el Intendente de la Municipalidad de Salto ante Escribano público [...] cuadra destacar que el mismo debió ser autorizado por el propio Concejo Deliberante del ente municipal / Esto en consecuencia del principio de paralelismo en las competencias, dado que aquél fue el órgano del cual emanó la norma que por esta vía se pretende impugnar. Para continuar:

*“Ahora bien, más allá de tal falencia este Tribunal tiene dicho que el allanamiento del representante legal de la Administración a la demanda en esta clase de juicios no puede obligar a la Corte / Admitir lo contrario importaría tanto como dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que pertenece exclusivamente al Tribunal -tal la de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las normas impugnadas -y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución provincial [...]”, con cita de doctrina de las causas I 1555, Sent., de 27-12-1994; I 1440, Sent., de 03-05-1995; I 1548, Sent., de 28-12-1995, e I 2100, Sent., de 17-11-1998. Para concluir: “[...] hago expresa mi conformidad con el dictamen del señor Procurador General [...] en el sentido de que el Concejo Deliberante [...] resulta incompetente para establecer restricciones al ejercicio de la profesión de abogado al declararla incompatible con el desempeño en el cargo de Juez de Faltas, toda vez que de este modo interfiere en una materia que no le es propia, sino que le pertenece a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires de acuerdo con los términos del art. 42 de la Constitución provincial”. Con “Costas a la demandada vencida”, con cita del artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial. Voto al cual adhieren los Magistrados: Juan Carlos Hitters (1994-2016) y Francisco Héctor Roncoroni (2002-2007). Por su parte el voto del Magistrado Daniel Fernando Soria (2002-actualidad), decide: “Adhiero al voto del doctor Negri, excepto en el punto III.1., primer párrafo y en lo referido a la condena en costas, las que juzgo deben ser impuestas en el orden causado atento a mediar allanamiento real, incondicionado, oportuno, total y efectivo de la demandada”. A ella adhieren los Señores Magistrados: Luis Esteban Genoud, Hilda Kogan (2002-actualidad), Eduardo Julio Pettigiani y de Eduardo Néstor de Lázari. En cuanto a costas se observa mayoría por su no aplicación, con cita del artículo 70, del Código Procesal Civil y Comercial.*

En la causa I 2125, "**Bringas de Salusso**", en planteo motivado en la inconstitucionalidad del artículo 48 de la Ley N° 5920, sent., 24-08-2005, al analizar la segunda cuestión el voto del Señor Juez Daniel Fernando Soria afirma y resuelve: “[...] Analizada la conducta procesal asumida por la parte demandada, corresponde dejar establecido que el allanamiento -por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como por los efectos de la decisión que recaiga- en esta clase de juicios, no obliga al



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

I-78040-4

Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio del Asesor General de Gobierno una facultad que le pertenece exclusivamente a esta Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución [...]". Con cita de "Acuerdos y Sentencias", serie 18a., VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845 y doctrina de la causa I 1179, "Rosas", Sent., 27-09-1983.

En la causa I 2291, "**Rugani**", con identidad de pretensión sustancial de inconstitucionalidad, sent., 05-04-2006, la Suprema Corte de Justicia en el voto del Señor Juez Francisco Héctor Roncoroni sostiene sus fundamentos en cuanto al allanamiento de este funcionario, en esta clase de juicios: "[...] no puede obligar a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría tanto como dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que pertenece exclusivamente al Tribunal y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución", con cita de "Acuerdos y Sentencias", serie 18<sup>a</sup>, VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causa I 1179, "Rosas", Sent., 27-09-1983. A la cuestión de costas, el señor Juez doctor Juan Carlos Hitters en posición minoritaria expone: "Sólo me permito señalar, en relación a la imposición de las costas del proceso, que, modificando la posición que sostuviera al votar, entre otras, la causa I 2075, "Ubal dini de Barberi", sent. del 8-III-2000, entiendo que, pese a la solicitud de eximición formulada por la Asesoría General de Gobierno al allanarse, corresponde le sean impuestas, teniendo en consideración que desde el pronunciamiento recaído en la causa I 1440, "Boese", sent. del 3-V-1995 hasta la promoción de la presente acción (10-V-2001) ha transcurrido tiempo suficiente para considerar que la conducta de la demandada queda comprendida en la última parte del inciso primero del art. 70 del Código Procesal Civil y Comercial". El señor Juez doctor Eduardo Néstor de Lázzari, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Hitters, votó por la afirmativa.

Con similar pretensión, en la causa I 2261, "**Fontan**", sentencia de

26-09-2007, el voto del Señor Juez Juan Carlos Hitters sostiene “[...] El allanamiento de dicho funcionario en esta clase de juicios no obliga al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma en cuestión, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de aquél una facultad que le pertenece exclusivamente a esta Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución”, con cita de "Acuerdos y Sentencias": serie 18a., VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causa I 1179, "Rosas", sent. del 27-09-1983; I 2798, "Alonso", sent., 10-10-2007. Por su parte, el voto del Señor Juez Luis Esteban Genoud afirma: “[...] corresponde dejar establecido que el allanamiento -por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como por los efectos de la decisión que recaiga- en esta clase de juicios, no obliga al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio del Asesor General de Gobierno una facultad que le pertenece exclusivamente a esta Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución”, con cita de "Acuerdos y Sentencias", serie 18ª-VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causa I 1179, "Rosas", Sent. de 27-09-1983; criterio que reitera en la causa I 2798, "Alonso", Sent., de 10-10-2007.

I 68.942, "**Rango**", sent., 04-09-2013, con motivo del pedido de inconstitucional del artículo 48 de la Ley N° 5920 la Suprema Corte de Justicia en el voto del Señor Juez Daniel Fernando Soria sostiene “[...] Analizada la conducta procesal asumida por la parte demandada, corresponde dejar establecido que el allanamiento -por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como por los efectos de la decisión que recaiga- en esta clase de juicios, no obliga al tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio del Asesor General de Gobierno una facultad que le pertenece exclusivamente a esta Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución”, con cita de "Acuerdos y Sentencias", serie 18ª, VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causas I 1179, "Rosas", sent., 27-09-1983; I



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

I-78040-4

2104, "Calderón", sent., 03-11-2004; I 2125, "Bringas de Salusso", sent., 24-08-2005 e I 2798, "Alonso", sent., de 10-10-2007.

En la causa I 72.883, "Montiel", Sent., de 10-08-2016, con motivo del pedido de declaración de inconstitucional del artículo 32 inciso 1° del Decreto-ley N° 9020/1978, por su voto el Señor Juez Eduardo Néstor de Lázari sostiene en cuanto a las costas, en situaciones como las presentes, destaca y valora: "[...] *corresponde analizar la petición del representante de la Provincia demandada relativa a su eximición, con motivo de su allanamiento a la pretensión [...] Como es sabido, el art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial establece el principio general acerca de que la parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos de la contraria / Sin embargo, exceptúa de tal regla el inc. 1° del art. 70 de ese mismo cuerpo normativo, al establecer: "No se impondrán las costas al vencido cuando hubiese reconocido oportunamente como fundadas las pretensiones de su adversario, allanándose a satisfacerlas, a menos que hubiere incurrido en mora o que por su culpa hubiere dado lugar a la reclamación".*

Finalmente precisa lo siguiente: "*Para que proceda la exención de costas, el allanamiento debe ser real, incondicionado, oportuno, total y efectivo // Es la actuación con derecho lo que da la verdadera **dimensión de la objetividad en materia de costas** y, por consiguiente, no necesariamente quien resulta vencido es quien ha de soportarlas, sino que han de recaer sobre el litigante que haya dado motivo a la articulación, o distribuirse en atención a las peculiaridades que han contribuido a caracterizar el expediente [...] // En el caso, advierto que el allanamiento formulado por el señor Asesor General de Gobierno no reúne las notas exigidas por la referida norma y su doctrina". Con cita de doctrina de las causas I 2214, "Di Montova", Sent., 16-02-2005; I 2291, "Rugani", Sent., 05-04-2006; I 2798, "Alonso", Sent., 10-10-2007; C. 96.859, "Banco de la Provincia de Buenos Aires", Sent., 02-12-2009.*

Añade: "[...] *para eximirlo de su deber de soportar los gastos del juicio / En efecto: la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como ya se dijo anteriormente, declaró la inconstitucionalidad del art. 32 del decreto ley 9020/1978 hace más de diez*

**años** (in re "Franco", sent. del 12-XI-2002) y, esta Corte, recogió los fundamentos dados por el superior Tribunal federal haciendo lugar a análogas pretensiones a las aquí ventiladas, la primera de las cuales también fue dictada hace más de diez años [...]”. Con cita de las causas B 65.124, "Glaría", Sent., 16-06-2004; I 3185, "Gargaglione", Sent., 09-04-2008; I 3598, "Molla", Sent., 04-06-2008; I 3532, "Dumon", Sent., 01-10-2008; I 68.848, "Bardach", Sent., 10-11-2010; I 70.906, "Farini", Sent., 03-10-2012; I 69.954, "Ramos", Sent., 20-03-2013; I 71.582, "Storti", Sent., 03-07-2013, entre otras.

Apunta: “En ese contexto, asiste razón a la actora cuando sostiene que la Provincia demandada pudo remover la legislación que la afecta y no lo hizo, obligándola a iniciar la presente acción [...] / En suma, la imposición de costas en el ordenamiento procesal analizado no es una sanción al litigante vencido, sino el deber de resarcir al vencedor de los gastos que debió realizar para obtener el reconocimiento de su derecho / En tal entendimiento, el allanamiento en las condiciones precedentemente apuntadas, carece de aptitud para determinar la exención pretendida por el señor Asesor General de Gobierno toda vez que la Provincia demandada dio lugar a la presente reclamación, sin que a la fecha de esta sentencia se hubieran modificado las disposiciones normativas que motivaron el inicio de la controversia”.

I 71.860, "**Yaconis**", Sent., 22-02-2017; el voto que inaugura, del señor Juez Eduardo Néstor de Lázzari expresa: “[...] Atento al allanamiento de la Caja [...] al pedido de inconstitucionalidad de los arts. 42 y 48 de la ley 5920, corresponde primeramente aclarar que el allanamiento -por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como por los efectos de la decisión que recaiga- en esta clase de juicios, no obliga al tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de quien se allana una facultad que le pertenece exclusivamente a esta Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución”. Con cita de doctrina de "Acuerdos y Sentencias", serie 18ª, VI-453; 1957-IV-244; 1959-IV-30; 1961-IV-278; 1963-I-845; causas I 1179, "Rosas", sent., 27-09-1983; I 2104, "Calderón", sent., 03-11-2004; I 2125, "Bringas de Salusso",



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

I-78040-4

sent., 24-08-2005 e I 2798, "Alonso", sent., 10-10-2007; I 68.942, "Rango", sent., 04-09-2013.

Por su parte en cuanto a la condena en costas sostiene: “[...] **en atención a las particulares circunstancias de la causa, tal como lo sostuviera en la causa I 2291, "Rugani, Elisa Silvia. Inconstitucionalidad art.48 de la ley 5920", sent. del 5-IV-2006, [...] las costas del proceso deben imponerse a las vencidas, Asesoría General de Gobierno y Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Técnicos de la Provincia de Buenos Aires [...]**”. Con mención de lo dispuesto en los artículos 68 y 70 inciso 1º *in fine* del Código Procesal Civil y Comercial.

I 74.637, “**Fariña, Ernesto A. c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad art. 73, Ley 6716. Tercero Caja de Previsión Social Abogados Prov. Buenos Aires**”, Sent. de 10-04-2019 y Dict. de 09-02-2018. En dicha oportunidad expresé siguiendo las líneas vertebrales que antecedieron: “[...] en primer lugar entiendo que correspondería dejar establecido que el allanamiento por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como por los efectos de la decisión que recaiga en esta clase de juicios, no debería obligar a ese Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio del Asesor General de Gobierno una facultad que le pertenece exclusivamente a esa Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución”; con mención de la doctrina del voto del Señor Magistrado Daniel Fernando Soria, a la segunda cuestión considerando segundo, en la causa I 2125, "Bringas de Salusso", sentencia, 24-08-2005 y sus antecedentes; y del voto del Juez Genoud, considerando segundo en la causa en la causa I 2798, “Alonso”, sentencia 10-10-2007, y sus antecedentes también mencionados y dictamen PG, causa I 72.883, “Montiel”, 18-07-2014 (Dic. de la Sra. Procuradora General María del Carmen Falbo (2004-2016).

En segundo lugar, atendí que el artículo 307 del código de rito -en su segundo párrafo- expresamente establece: “[...] *el juez dictará sentencia conforme a derecho, pero si estuviere comprometido el orden público, el allanamiento carecerá de*

*efectos y continuará el proceso según su estado”.*

En el caso opiné que estando cuestionada la constitucionalidad de una ley emanada de la Legislatura provincial, *no debería ser disponible para el Asesor General de Gobierno esta herramienta procesal* por la que se pone fin a este tipo de pleitos.

Consideré, en este mismo sentido, que debería tenerse en cuenta, por analogía, la prohibición de allanarse que el artículo 15 apartado “a” del Decreto-ley N° 7543/1969 impone por sí, al Fiscal de Estado: *“El Fiscal de Estado no podrá, sin que sea autorizado por el Poder Ejecutivo, o por la autoridad competente: a) Efectuar transacciones en los juicios en que interviene, o allanarse a las demandas entabladas contra la Provincia”.*

En tercer término, evalué, en autos se encuentra interviniendo como tercero -de carácter obligatorio-, en los términos del artículo 94 del Código Procesal en lo Civil y Comercial el apoderado de la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires, órgano que actúa en el presente litigio sosteniendo la constitucionalidad de la normativa cuestionada, pero no sólo por la mera defensa de la legalidad misma, además acredita un derecho propio de carácter patrimonial, que defiende en las presentes actuaciones.

De allí la sustentabilidad sostenida, y por las características que posee la presente causa, por el cual consideré que el allanamiento formulado por el entonces Asesor General de Gobierno en modo alguno puede tener como resultado la culminación del pleito.

En causa: I 75.340, "**Leoz**", Sent., de 06-11-2019, en proceso vinculado al artículo 32 inciso 1° del Decreto-ley N° 9020/1978, por mayoría del Tribunal con voto columna del Señor Juez Eduardo Néstor de Lázzari se dispone por sus fundamentos que las costas deben ser soportadas por la demandada -artículo 70 inciso 1° in fine del CPCC-, adhesión de los Magistrados Héctor Negri (por su voto) y los Magistrados Eduardo Julio Pettigiani y Sergio Gabriel Torres (2019-actualidad). No así, por los Magistrados Daniel



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

I-78040-4

Fernando Soria y Luis Esteban Genoud, por los fundamentos de la señora Jueza doctora Hilda Kogan al que adhieren en razón de entender que el allanamiento del señor Asesor General de Gobierno fue real, incondicionado, oportuno, total y efectivo, en los términos del citado artículo 70 del Código Procesal Civil y Comercial.

En la causa: **I 75.305, “Genta de Murgier, Graciela Dolores c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad decreto ley 9020/78”**, Sent., 11-09-2019, en oportunidad de emitir dictamen el 26-11-2018 mantengo la postura del Tribunal en cuanto a la conducta del allanamiento del Señor Asesor General de Gobierno. Así expresé: *“En primer lugar, en cuanto al allanamiento propuesto por el Asesor General de Gobierno, analizada la conducta procesal asumida, correspondería en primer lugar dejar establecido que el allanamiento por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como por los efectos de la decisión que recaiga en esta clase de juicios, no obligaría a ese Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate / Lo contrario, importaría dejar librado al arbitrio del Asesor General de Gobierno, una facultad que le pertenece exclusivamente a esa Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución”*. Con cita del voto del Señor Juez Daniel Fernando Soria, segunda cuestión, considerando segundo, en la causa I 2125, *“Bringas de Salusso”*, sentencia, 24-08-2005 y sus antecedentes allí mencionados; voto del Señor Juez Luis Esteban Genoud, considerando segundo en la causa en la causa I 2798, *“Alonso”*, sentencia, 10-10-2007, y sus antecedentes también mencionados; dictamen PG, causa cit. *supra* I 72.883, *“Montiel”*, del 18 de julio de 2014. Cabe destacar en la sentencia la posición del entonces Magistrado Eduardo Néstor de Lázzari en cuanto a las costas, que recibe acogida por la mayoría del Tribunal. Recuerda lo por él sostenido en las causas: I 2.214, *“Di Montova”*, sent., 16-02-2005; I 2.291, *“Rugani”*, sent., 05-04-2006; I 2.798, *“Alonso”*, sent., 10-10-2007; C 96.859, *“Banco de la Provincia de Buenos Aires”*, sent., 02-12-2009 y su voto en la causa I 72.883, *“Montiel”*, sent., 10-08-2016 y reafirma: *“En ese contexto, asiste razón a la actora cuando sostiene que la Provincia demandada pudo remover la legislación que la afecta y no lo hizo, obligándola a iniciar la presente*

acción // Para más, de las constancias de autos se desprende que si [...] no hubiera solicitado una medida cautelar que suspendiera la condición dispuesta en el artículo impugnado, en virtud que se encontraba próxima a cumplir los 75 años de edad, aquella norma le habría sido aplicada y, con ello, la consecuente pérdida de la titularidad del Registro de Escrituras Públicas [...] // En suma, la imposición de costas en el ordenamiento procesal analizado no es una sanción al litigante vencido, sino el deber de resarcir al vencedor de los gastos que debió realizar para obtener el reconocimiento de su derecho. En tal entendimiento, el allanamiento en las condiciones precedentemente apuntadas, carece de aptitud para determinar la exención pretendida por el señor Asesor General de Gobierno toda vez que la Provincia demandada dio lugar a la presente reclamación, sin que a la fecha de esta sentencia se hubieran modificado las disposiciones normativas que motivaron el inicio de la controversia// Por las razones expuestas, las costas deben ser soportadas por la demandada”, con cita del artículo 70 inciso 1° in fine del Código Procesal Civil y Comercial.

En la causa: I 75.053, “**Bigotti, Adela María**”, Sent., de 16-12-2020, con motivo del pedido de declaración de igual precepto del Decreto-ley 9020/1978, el señor Juez Sergio Gabriel Torres expone: “[...] En lo que respecta a las costas, corresponde analizar la petición del representante de la Provincia demandada relativa a su eximición, con motivo de su allanamiento a la pretensión [...] / En tal sentido, tal como fuera considerado por el voto del doctor Eduardo Néstor de Lázari a partir de la causa I. 72.883, "Montiel", sentencia de 10-VIII-2016 y mantenido en fallos siguientes a esa fecha, las costas deben ser impuestas a la Provincia // Recientemente este Tribunal dictó sentencia en la causa I. 75.340, "Leoz", sentencia de 6-XI-2019, oportunidad en la que acompañé con mi adhesión el criterio arriba enunciado y cuyos fundamentos reproduzco en la presente // Allí se señaló que el art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial establece el principio general acerca de que la parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos de la contraria / Sin embargo, exceptúa de tal regla el inc. 1 del art. 70 de ese mismo cuerpo normativo, al establecer: ‘No se impondrán las costas al vencido cuando hubiese reconocido oportunamente como fundadas las pretensiones de su adversario, allanándose a satisfacerlas, a menos que hubiere incurrido en mora o que



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

I-78040-4

*por su culpa hubiere dado lugar a la reclamación [...]*”.

Finalmente precisa lo siguiente: *“Para que proceda la exención de costas, el allanamiento debe ser real, incondicionado, oportuno, total y efectivo // Considero, al igual que lo hiciera el voto de la mayoría en la causa referida anteriormente, que es la actuación con derecho lo que da la verdadera dimensión de la objetividad en materia de costas y, por consiguiente, no necesariamente quien resulta vencido es quien ha de soportarlas, sino que han de recaer sobre el litigante que haya dado motivo a la articulación, o distribirse en atención a las peculiaridades que han contribuido a caracterizar el expediente [...] / En el caso, advierto que el allanamiento formulado por el señor Asesor General de Gobierno no reúne las notas exigidas por la referida norma y su doctrina”*. Con mención de las causas I. 2.214, "Di Montova", sent. de 16-II-2005; I. 2.291, "Rugani", sent. de 5-IV-2006; I. 2.798, "Alonso", sent. de 10-X-2007; C. 96.859, "Banco de la Provincia de Buenos Aires", sent. de 2-XII-2009 y el voto del doctor Eduardo Néstor de Lázari en I. 72.883, "Montiel", sent. de 10-VIII-2016.

Añade inspirado en las líneas del Señor Juez Eduardo Néstor de Lázari: *“[...] para eximirlo de su deber de soportar los gastos del juicio / En efecto: la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como ya se dijo anteriormente, declaró la inconstitucionalidad del art. 32 del decreto ley 9.020/78 hace más de diez años (in re "Franco", sent. de 12-XI-2002) y, esta Corte, recogió los fundamentos dados por el Superior Tribunal federal haciendo lugar a análogas pretensiones a las aquí ventiladas, la primera de las cuales también fue dictada hace más de diez años”, con cita de doctrina de las causas B. 65.124, "Glaría", sent. de 16-VI-2004; I. 3.185, "Gargaglione", sent. de 9-IV-2008; I. 3.598, "Molla", sent. de 4-VI-2008; I. 3.532, "Dumon", sent. de 1-X-2008; I. 68.848, "Bardach", sent. de 10-XI-2010; I. 70.906, "Farini", sent. de 3-X-2012; I. 69.954, "Ramos", sent. de 20-III-2013; I. 71.582, "Storti", sent. de 3-VII-2013.*

Para finalizar: *“En suma, la imposición de costas en el ordenamiento procesal analizado no es una sanción al litigante vencido, sino el deber de resarcir al vencedor de los gastos que debió realizar para obtener el reconocimiento de su derecho / En tal entendimiento, el allanamiento en las condiciones precedentemente apuntadas,*

*carece de aptitud para determinar la exención pretendida por el señor Asesor General de Gobierno toda vez que la Provincia demandada dio lugar a la presente reclamación, sin que a la fecha de esta sentencia se hubieran modificado las disposiciones normativas que motivaron el inicio de la controversia*".

En la causa: I 73.947 "**Greppi Carlos Alberto c/ Caja Previsión Social para Abogados de la Pcia. Bs. As s/ Inconstitucionalidad Ley 6716**", Dict. de 19-10-2017, Sent. de 23-12-2020. Se persigue la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 6716 (ref. Ley N°11.625), en especial del artículo 73, por entender que lo allí preceptuado vulnera los artículos 10, 11, 36 inciso 1° y 6°, 39 inciso 3° y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. El Tribunal dispone la intervención de esta Procuración General a tenor del allanamiento propiciado por el Asesor General de Gobierno, y el responde al traslado conferido por el Organismo previsional profesional. En dicha oportunidad tuve la oportunidad de propiciar criterios que serán también esgrimidos en la causa: I 74.637, "*Fariña, Ernesto A.*" (2018): "*[...] en primer lugar entiendo que correspondería dejar establecido que el allanamiento por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como por los efectos de la decisión que recaiga en esta clase de juicios, no debería obligar a ese Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio del Asesor General de Gobierno una facultad que le pertenece exclusivamente a esa Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución*", con mención del voto del Magistrado Daniel Fernando Soria, segunda cuestión considerando segundo, en la causa I 2125, "*Bringas de Salusso*", sent., 24-08-2005 y sus antecedentes y voto del Juez Genoud, considerando segundo en la causa en la causa I 2798, "*Alonso*", sent., 10-10-2007, y sus antecedentes; dictamen PG, causa I 72.883, "*Montiel*", del 18 de julio de 2014, entre otros.

Luego atendí que, "*[...] el segundo párrafo del artículo 307 del ritual expresamente establece, que "[...] el juez dictará sentencia conforme a derecho, pero si estuviere comprometido el orden público, el allanamiento carecerá de efectos y continuará el proceso según su estado*" , y "*[...] estando cuestionada la*



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

I-78040-4

constitucionalidad de una ley emanada de la Legislatura provincial, no debería ser disponible per se, para el Asesor General de Gobierno este tipo de herramientas procesales por las que se pone fin a este tipo de pleitos”.

En este mismo sentido, considero “[...] que debería tenerse en cuenta la prohibición de allanarse sin el cumplimiento de los extremos legales que el artículo 15 inciso “a” del Decreto Ley N° 7543/69 establece en contra del Fiscal de Estado provincial”. Finalmente advierto la postura adoptada por el tercero -de carácter obligatorio en los términos del artículo 94 del Código Procesal en lo Civil y Comercial- “[...] órgano que actúa en el presente litigio sosteniendo la constitucionalidad de la normativa cuestionada, pero no sólo por la mera defensa de la legalidad misma, sino que además acredita un derecho propio de carácter patrimonial que defiende en las presentes actuaciones” [...] para opinar “[...] que, por las especiales características que posee la presente causa, el allanamiento formulado por el entonces Asesor General de Gobierno en modo alguno puede tener como resultado la culminación del pleito. De este modo considero que debería proseguirse, tal como lo peticionara el apoderado de la Caja de Previsión Social para Abogados.

Lo sostenido por el Magistrado Torres en la causa: I 75.053, “**Bigotti**”, se reafirma en la causa: I 78.672, “**Martín, Pilar Susana**”, sentencia de 25-08-2023, con motivo del pedido de declaración de inconstitucionalidad de igual precepto del Decreto-ley N° 9020/1978.

En esta última ocasión, el Señor Juez Daniel Fernando Soria si bien adhiere a la opinión del Magistrado Sergio Gabriel Torres que inaugura el acto, se aparta de la solución en cuanto a los gastos del proceso. Decide: “[...] las costas deben imponerse por su orden, en virtud de que el allanamiento del señor Asesor General de Gobierno fue real, incondicionado, oportuno, total y efectivo”. Con cita del artículo 70 del CPCC y cita de las causas: I 2.214, “*Di Mantova*”, Sent. de 16-02-2005; I 2.291, “*Rugani*”, Sent., 05-04-2006; I 2.798, “*Alonso*”, Sent. de 10-10-2007; I 72.883, “*Montiel*”, Sent. de 10-08-2016. Posición que recibe la adhesión de los Magistrados Luis Esteban Genoud, del

Doctor Ricardo Ramón Maidana y de la Señora Magistrada Hilda Kogan.

En la causa **I 79.004**, “*Lago Silvia Norma C/ Provincia de Buenos Aires. Dirección General de Cultura y Educación s/ Inconstitucionalidad Art. 57, inc. “e”, Ley N° 10579*”. En oportunidad de emitir dictamen el día 18 de diciembre de 2023, expuse siguiendo la línea de mis antecesores y de la Suprema Corte de Justicia: “En primer lugar en cuanto al allanamiento propuesto por el representante de la Asesoría General de Gobierno, analizada la conducta procesal asumida, correspondería dejar establecido por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como *por los efectos de la decisión* que recaiga en esta clase de juicios, no obligaría a ese Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues *lo contrario importaría dejar librada una facultad que le pertenece exclusivamente a esa Suprema Corte*”. Con mención de la doctrina de las causas I 2.125, “*Bringas de Salusso*” sent., 24-08-2005, voto del Señor Juez Soria, segunda cuestión considerando segundo; I 2.798, “*Alonso*”, sent., 10-10-2007, voto del Señor Juez Genoud, considerando segundo; I 71.860, “*Yaconis*”, sent., 22-02-2017, voto del Señor Juez Eduardo Néstor de Lázari, considerando cuarto, entre otras y concordante con dictámenes de esta Procuración General y a la luz del artículo 307 del Código Procesal Civil y Comercial.

De tal manera corresponde al Tribunal de Justicia su entendimiento y decisión definitiva (v. art. 688, CPCC).

**4. 2.** Dicho lo que antecede en cuanto al fondo de la cuestión, advierto que, la actora sostiene que las disposiciones de la Ley N° 14798 a través de los artículos 6 apartado “a”, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 incisos 1° y 3°, 19 apartado "a" y 22 apartados "c" y "d" ingresan en aspectos de la relación laboral entre guardavidas y el Municipio derivados del contrato de trabajo, violentando en lo sustancial la distribución de competencias legislativas entre la Nación y las provincias.

Funda su pretensión en la doctrina sentada en la causa I 74.030, “*Asociación de Concesionarios de Unidades Turísticas de Pinamar*” (sent., 31-05-2021) y luego reiterada en la causa I 73.986, “*Cámara de Concesionarios de Playa del Partido*



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

I-78040-4

*de Villa Gesell*" (resol., 25-03-2022).

Quien acciona afirma que ello constituye un avance legislativo sobre materias propias y delegadas al Gobierno federal, conforme los artículos 1º, 190, 191, 192 y siguientes de la Constitución Provincial frente a la interpretación de los artículos 75 inciso 12, 121, 123 y 126 de la Constitución Nacional.

a. Tal como se meritó al momento de la cautelar, dejo de lado la viabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 6º apartado "a", 13, 19 apartado "a" y 22 apartados "c" y "d".

Como valora el Tribunal en esta causa al momento del otorgamiento parcial de la medida cautelar, en la sentencia de referencia se declara la inconstitucionalidad de los artículos 12, 14, 15, 16, 17 y 18 incisos 1º y 3º de la Ley N° 14798 y no así de los artículos 6º apartado "a", 13, 19 apartado "a" y 22 apartados "c" y "d", también cuestionados en autos.

Se tuvo en consideración que entre los preceptos que aduna a su pretensión, los artículos 6º apartado "a" y 13 disponen sobre cuestiones que guardarían afinidad con la relación de trabajo en sí (requisitos de habilitación y sueldo mínimo) y los artículos 19 apartado "a" y 22 apartados "c" y "d", establecen facultades, responsabilidades y obligaciones del empleador con relación a la implementación del servicio de guardavidas -en concreto, un guardavida por cada ochenta metros o fracción de extensión en caso de playas marítimas y fluviales y lacustres, ya sean éstas naturales o artificiales, utilizadas como balnearios- y respecto de la provisión y control del uso de elementos de seguridad mínimos y obligatorios -desfibriladores automáticos DEA conforme a los protocolos de zona cardio-segura disponiéndolos de tal forma que permita su acceso en un tiempo de respuesta máximo de tres minutos de caminata y una embarcación a motor con equipo de comunicación por cada balneario o su equivalente hasta dos mil metros de costa-.

Tal como se expresaba, se advierte la ausencia de cuestiones

diferenciables que permitan tener por configurado concretamente el agravio constitucional denunciado respecto de dichos preceptos, por lo que no encuentro sustentada su acreditación constitucional.

Antes bien, sólo la invocación de preceptos en un planteo general y de hipotéticos agravios que no permiten configurar su actualidad a los fines de su valoración constitucional y la eventual afectación.

La declaración de inconstitucionalidad de las leyes solo tiene cabida como *última ratio del orden jurídico*, por lo que para su procedencia se requiere que el interesado demuestre acabadamente de qué manera la norma o normas cuestionadas contraría la Constitución causándole de ese modo un agravio.

Así, para que pueda ser atendido un planteo de tal índole, debe tener un sólido desarrollo argumental el cual no se encuentra justificado en la causa, y sobre los cuales no hace mella la voluntad de las partes frente a la cuestión de orden público comprometida: tal el de los preceptos que involucran la aplicación de leyes o convenios laborales y de seguridad médico-sanitaria que no permiten un entendimiento acabado de lo denunciado ni se intenta demostración alguna.

El objeto primario de la instancia prevista por el artículo 161 inciso 1° de la Constitución provincial reside en la verificación de la validez de la norma considerada en sí misma, sin que ello importe que deban desatenderse por completo los perjuicios derivados de la lesión a los derechos de la parte interesada y que resulten ser consecuencia de su inminente o efectiva aplicación. De lo contrario, no habría "caso" ni "legitimación", requisitos estos que se inferen a partir de la situación fáctica en que se enmarca la pretensión (SCJBA, I 76437, “Gini”, Res., 25-11-2020; I 76485, “Flores Pirán”, Res., 11-11-2021; I 78540 “Bursztyn”, Res., 22-08-2023, e. o.).

Extremos que en el caso se presentan desprovistos de una prudente armadura en pos de su eventual configuración constitucional que devenga atendible por el



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

I-78040-4

Tribunal.

**b.** De tal manera resta entrar en la consideración de los artículos 12, 14, 15, 16, 17, 18 -incisos 1° y 3°- de la Ley N° 14798.

**i.** Hace a la cuestión recordar las prescripciones de la Ley N° 14798 impugnadas con base constitucional en este caso: Artículo 12: *“Fijase como período mínimo de prestación de servicios de temporada, el de ciento cincuenta (150) días corridos a partir del primer día de habilitación del servicio, debiendo extenderse obligatoriamente hasta su cese para todos aquellos trabajadores descriptos en el Artículo 19 inc. a y b // Artículo 14: “Para todo efecto de la relación laboral la función como guardavidas será equivalente de un (1) año por cada período mínimo de prestación de servicio. La misma será remunerada” // Artículo 15: “Al personal designado en carácter de Guardavidas se le reconocerá sin perjuicio de lo dispuesto por cualquier otra normativa legal, como mínimo el derecho a percibir las siguientes retribuciones de acuerdo a lo establecido en la presente Ley: el salario básico, bonificación por presentismo, adicional por tarea riesgosa, adicional por antigüedad, compensación por descanso anual no gozado, el franco semanal no gozado, el sueldo anual complementario, los convenios colectivos y ordenanzas si es que el empleador es un Municipio” // Artículo 16: “Con la finalidad de asegurar una adecuada y permanente vigilancia y seguridad a los bañistas, los Guardavidas desempeñarán sus tareas en los horarios establecidos por cada jurisdicción, siendo la jornada laboral de seis (6) horas diarias corridas” // Artículo 17: “El franco no gozado será remunerado”, y Artículo 18: “Los titulares de las instalaciones relativas a ambientes acuáticos y los organismos públicos cuyas características requieran la contratación de guardavidas, deberán cumplir los siguientes requisitos establecidos en la presente Ley, sin perjuicio de los demás previstos en el ordenamiento jurídico vigente. Contratación y Previsión Social: 1) Tendrán garantizada su contratación aquellos trabajadores que hayan desempeñado funciones en la temporada inmediata anterior y que no registren sanciones que los inhabiliten para el ejercicio de la profesión de guardavidas. 3) Trabajo por temporada. Previo al inicio de cada temporada, correspondiente a cada ambiente acuático los empleadores procederán en forma fehaciente a citar o notificar, dentro de un período no menor a treinta (30) días corridos,*

a los empleados para cubrir los puestos de guardavidas”.

ii. Como ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde sus orígenes y de modo reiterado, los actos dictados por las autoridades locales no pueden ser invalidados sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional en términos expresos un exclusivo poder, o en los que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas última (conf. doctrina de “*Fallos*”, “*Mendoza, Domingo y otro*”, 3:131 -1865-; “*Expreso Caraza SA*”, 302:1181 -1980- y “*Edenor*” 322:2331-1999-).

Nos puntualiza que es preciso indicar que la regla configurativa de nuestro sistema federal sienta el principio según el cual las provincias conservan los poderes que no fueron delegados al gobierno federal y todos aquellos que se reservaron en los pactos especiales al tiempo de su incorporación; y reconoce poderes concurrentes sobre ciertas materias que son de competencia tanto federal como de las provincias y que por lo tanto son susceptibles de convenios o acuerdos de concertación (v. arts. 121 y 126 de la Constitución Nacional, y causa, CSJNA, “*Fallos*”, “*Obra Social Bancaria Argentina*”, 336:974 -2013-).

Es por ello que, el artículo 121 de la Constitución Nacional reconoce que las provincias conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, principio del cual se deduce que a ellas corresponde exclusivamente darse leyes de policía, y en general, las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad sin más limitaciones que las enumeradas en el artículo 126 de la Constitución Nacional.

Asimismo, la razonabilidad es requisito de todo acto legítimo (CSJNA, Fallos: “*La Empresa ‘Plaza de Toros’ quejándose de un decreto expedido por el Gobierno de Buenos Aires*”, 7:150-1869-; “*Telefónica de Argentina SA*”, 330:3098-2007- y “*Nobleza Piccardo SAICYF*”, 338:1110-2015-, e. o.).



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

I-78040-4

Todo ello se enmarca en la conformación del Estado Federal, “[...] se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente” (Manuel García Pelayo, “Derecho Constitucional Comparado”; Ed. Alianza Universitaria Textos; Madrid, España; 3era. reimp.; 1993; pp. 233-234; v. Joaquín Víctor González, “Manual de la Constitución Argentina”, Angel Estada y Ca. Editores; Bs.As. Argentina; 1897; p. 707, quien afianza al considerar los gobiernos provinciales y sus constituciones: “[...] Pero no exige, ni puede exigir que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta é igual de aquella / Porque la constitución de una Provincia es el código en que condensa, ordena y da fuerza imperativa á todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, á toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación / Luego, dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o Provincia, ó de sus particulares anhelos o aptitudes colectivas” [...]), las formas de escritura pertenecen al original).

Así lo ha interpretado y decidido la Corte Suprema de Justicia en el año 1869 cuando expresa: “[...] es un hecho y también un principio constitucional, que la policía de las Provincias está a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos; y que, por consiguiente, pueden lícitamente dictar leyes y reglamentos con estos fines, no habiéndose garantido por el artículo catorce de la Constitución Nacional a los habitantes de la República el derecho absoluto de ejercer su industria o profesión, sino con sujeción a las leyes que reglamentan su ejercicio” (v. Fallos, T. 7:150, cit.).

Los sujetos de esta relación, en nuestro medio, son “[...] *Las unidades orgánicas e indestructibles con poderes inherentes, que componen la Nación*” (Juan Antonio González Calderón, “*Derecho Constitucional*”, Imprenta Buenos Aires, G. Kraft, 2da. Ed., 1931, T.1, p. 448). Es la organización del gobierno autónomo de las provincias dentro del Estado Federal, lo que determina los objetos, formas y condiciones en el ejercicio de la autoridad local.

Asimismo, según tiene dicho el Alto Tribunal, “[...] *el artículo 121 de la Constitución Nacional sienta el principio según el cual las provincias conservan los poderes que no fueron delegados al gobierno federal y todos aquéllos que se reservaron en los pactos especiales al tiempo de su incorporación; y el artículo 125 reconoce los poderes concurrentes sobre ciertas materias que son de competencia tanto federal como de las provincias y que por lo tanto son susceptibles de convenios o acuerdos de concertación (ver en especial el párrafo segundo, según la reforma de 1994) [...] el ejercicio correcto de esas facultades no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad [...] / En ese marco deben preservarse seriamente las facultades inherentes de la administración provincial, en mérito al compromiso constitucional que exige conservar y vigorizar el federalismo; reconociendo y haciendo efectivo el poder de las provincias para gobernarse por sí mismas, y para reglar, en todo lo no delegado a la Nación, cuanto concierne a su régimen, progreso y bienestar*” (CSJNA, “Fallos” “*Atilio César Libert*”, 235:571 -1956-, voto del señor Presidente Doctor Don Alfredo Orgaz en disidencia, en “*Obra Social Bancaria Argentina*”, 336:974-2013-, consid. noveno y décimo).

Para recordar que “[...] *el propósito perseguido por el constituyente al conferir al Poder Legislativo Nacional la atribución de dictar las leyes que se denominan de ‘derecho común’ (art. 75, inciso 12 de la Constitución Nacional) no fue otro que el de lograr la uniformidad de las instituciones sustantivas o de fondo,*



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

I-78040-4

*salvaguardando al propio tiempo la diversidad de jurisdicciones que corresponde a un sistema federal de gobierno*” (CSJNA, “Nestlé Argentina S.A.”, sentencia de 24/11/09, consid. cuarto, y remisión a “Fallos”, “Raúl Alberto Ramos”, 278:62 -1970-, v. consid. sexto).

Wilson Woodrow visualizaba: “*En esta etapa de nuestro desarrollo institucional hemos debido encontrarnos con esa cuestión y ninguna definición de estadistas o de jueces la ha apaciguado o resuelto / No puede ser solucionada por el juicio de una generación, porque es un asunto evolutivo y en cada etapa sucesiva de nuestro desarrollo político y económico plantea un nuevo aspecto, genera un nuevo problema*” (“*Constitutional government of the United States*”, ed. The Columbia University Press, 1908, p. 173).

Además, se ha expuesto: “*La funcionalidad del sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de lealtad federal o buena fe federal, conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias federales y provinciales debe evitarse que tanto el gobierno federal como las provincias abusen en el ejercicio de esas competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes; e implica asumir una conducta federal leal que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal 'in totum'*”(CSJNA, “La Pampa Provincia de”, 340:1695-2017-, consid. sexto del voto mayoritario, con cita de Germán Bidart Campos, “*Tratado elemental de derecho constitucional argentino*”, Ed. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2007, Tomo I A, p. 695).

En lo que respecta a la policía del trabajo se extiende al concepto amplio del alcance de la potestad reglamentaria del Estado a que se alude entre otros en “Fallos”, sentencia de la “Suprema Corte” *in re*: “D. Luis Resoagli” 7:373-1869 ([...] *que juzguen conducentes á su bienestar y prosperidad [...]*”; “[...] *no repugnantes a la Constitución y que concurran a asegurar el bienestar social y económico de la República*”, “*adecuación [...]* a las necesidades y fines públicos” a “los aspectos económicos y

reglamentarios” a la luz de “los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad” (v. “García, Doroteo”, 9:277-1870-; “Manuel Cornú”, 142:68-1924-, “Ercolano”, 136:161-1822; “Rizzoti”, 150:419-1928; y luego en el precedente “Cine Callao”, 247:121-1960-; “Cadopi”, 320:89-1997-; “Telefónica de Argentina”, 320:619-1997-; “Crucero del Norte SRL”, 332:193-2009-; “Pescargen SA y Otra”, 335:1794- 2012-; “Nobleza Piccardo SAICYF”, 338:1110-2015-; “Cavallo Álvarez”, 340:1606-2017-; “García, María Isabel”, 342:411-2019-; “Transportes Unidos del Sud SRL”, 343:2039-2020- ; “Shi, Jinchui”, 344:1151-2021-; “Farmacity SA”, 344:1557-2021-; “Esso Petrolera Argentina SRL y Otro”, 344:2123-2021-; “Vespasiani”, 345:1394-2022-; “Alpha Shipping SA”, 346:103-2023-; “Crucero del Norte SRL”, 346:361-2023-, e. o.).

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires si bien establece en su artículo 27 la libertad de trabajo, industria y comercio como un derecho asegurado a todo habitante de la Provincia, “*siempre que no ofenda o perjudique a la moral o a la salubridad pública, ni sea contrario a las leyes del país o a los derechos de tercero*” (SCJBA, I 1713, “Giumelli”, sent., 21-04-1998, e. o.), a tenor de lo expresamente previsto en el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional, las leyes que estatuyen sobre las relaciones laborales de carácter privado de los habitantes de la República constituyen un resorte exclusivo de la legislación común confiada al Congreso.

De ahí que la Ley N° 20744 -Ley de Contrato de Trabajo- reglamenta el marco del trabajo privado bajo cuyo contenido sustancial tuvo lugar el convenio colectivo que da cuenta la parte actora (v. fs. 33/38).

iii. Puntualizo, la Ley nacional N° 27155, titulada “*Ejercicio profesional de los guardavidas*”, fue publicada en el Boletín Oficial el 10 de junio del año 2015. Pocos meses después, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sanciona la Ley N° 14798, publicada en el Boletín Oficial el 19 de noviembre de igual año.

Esta última norma fue reglamentada mediante Decreto N° 2551/2015



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

I-78040-4

(BOBue, 11/01/2016), que, en sus considerandos, reza como sigue -en lo pertinente-: “*Que por la Ley N° 14.798 se han regulado distintos aspectos vinculados a la profesión y al servicio de guardavidas // Que varias de las materias contempladas en esta norma han sido delegadas por la Provincia en el Congreso de la Nación, que las ha ejercido mediante la sanción de la Ley Nacional N° 27.155, lo que deberá considerarse al momento de su aplicación (artículo 75 incisos 12, 19 y concordantes de la Constitución Nacional) [...]*” (párrafos primero y segundo).

Nótese asimismo que, la Ley N° 27155, en materias específicas ha previsto la prevalencia normativa de las disposiciones municipales o provinciales. Así, por ejemplo, en el Título III denominado “*De la formación y habilitación para actuar como guardavidas*”, y establece en el artículo 9°: “*Requisitos para la capacitación, formación y habilitación como guardavidas:[...] d) Reválida de Libreta de Guardavidas / Será obligatoria la realización de una prueba de suficiencia física de validez anual, denominada reválida, para la actualización de la libreta de guardavidas / Los requisitos de la reválida serán establecidos por el Registro Nacional de Guardavidas, **no obstante, lo cual prevalecerán las disposiciones municipales y/o provinciales cuando establecieran exigencias superiores a las que establezca el Registro Nacional***” (énfasis añadido).

Por su parte, en el artículo 13 de la Ley N° 27155, se lee: “*Créase en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, el Registro Nacional Público de Guardavidas que tendrá las siguientes funciones: [...] g) Establecer las características específicas del equipamiento y la vestimenta mínimos y obligatorios a proveer teniendo en cuenta a los diversos ambientes acuáticos y/o distintas áreas geográficas del país / **Ello sin perjuicio de la prevalencia de normas locales y/o provinciales que regulen la materia***” (énfasis agregado).

También el artículo 15 de la Ley N° 27155 prevé al exponer de las “*Sanciones*”: “*Las sanciones al incumplimiento de la presente ley, y de las*

*reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieren corresponder, serán las establecidas en cada una de las jurisdicciones conforme el poder de policía que les compete*” (lo enfatizado me pertenece).

Cabe recordar que, según principios consolidados, no cabe presumir que el legislador haya actuado con inconsecuencia o imprevisión al dictar las leyes (CSJNA, “Fallos”: “*Heen Moon Young*”, 315:1922-1992-; “*Santillán*”, 321:2021-1998-; “*Dengler, Eduardo Federico*”, 321:2453-1998-; “*Urquía Peretti SA*”, 322:2189-1999-; “*Benoist, Gilberto*”, 341-631-2018-, e. o.).

Presunción a la que se suma, que “[...] *es cometido del intérprete indagar el verdadero sentido y alcance de la ley mediante un examen atento y profundo de sus términos que consulte la realidad del precepto y la voluntad del legislador y que, cualquiera sea la índole de la norma, no hay método hermenéutico mejor que el que tiene primordialmente en cuenta la finalidad de aquella [...]*” (CSJNA, “Fallos”, “*Partido Unión Cristiana Democrática*”, 305:1262-1983; “*Luna, Juan Sebastián*”, 307:146-1985; “*Ibarguren de Duarte*”, 307:1487-1985, ver en “*Vicentín SAIC*”, 346:441-2023).

Sentado ello, encuentro aplicable en este caso la doctrina expuesta por la Suprema Corte de Justicia en la causa I 1448, “*Ludueña, José María y otros*” (Sent., 15-04-1997) en cuanto se afirma: “[...] *El control administrativo laboral conocido comúnmente como ‘policía de trabajo’ abarca tres modalidades definidas de actividad administrativa: prevención, información y represión que se concretan, básicamente, en la inspección del trabajo, aplicación de sanciones por incumplimiento de las normas laborales, habilitación de los instrumentos de control, atención de los regímenes referidos a higiene y seguridad laboral, entre otras, además de la función de fiscalización de los sindicatos y obras sociales*”.

Para continuar, que a tales fines “[...] *tanto las Provincias como la*



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

I-78040-4

*Nación localmente, pueden dictar normas reglamentarias de las leyes de fondo, pero con el sólo objeto de la protección de bienes sociales y sin injerencia en el ámbito de las relaciones privadas en el marco de la autonomía de la voluntad [...] quien claramente excluye como objeto de tal reglamentación la protección de los derechos particulares de los sujetos que celebran el contrato, materia ésta propia del Congreso nacional”, con mención de doctrina.*

En el mismo sentido podemos remitirnos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en sentencia del año 1929, al sostener que las normas relativas al contrato de trabajo se hallan vinculadas a las de los contratos en general, a la locación de servicios en particular y comprendidas en las facultades que otorga al Congreso de la Nación el entonces artículo 67 inciso 11 de la Constitución nacional (actual, art. 75 inc. 12) y su integración con el artículo 31 de dicha norma suprema, razón por la cual las Provincias no pueden utilizar atribuciones conferidas en materia de poder de policía para modificar el contenido de las leyes sustantivas (“Fallos”, “SA Bodegas y Viñedos Arizu”, 156:20, con motivo de la ley nacional sobre salario mínimo). Doctrina sustentada aún con anterioridad a la reforma constitucional del año 1957, con la analogía apuntada con los restantes contratos civiles y comerciales -salvo casos excepcionales- condujo a declarar la inconstitucionalidad de leyes provinciales referidas a la determinación de la jornada de trabajo y su retribución, en la inteligencia de que eran elementos que hacían a la esencia del contrato de trabajo (CSJNA, “Fallos”, “Juárez, Arsenio Vicente y Otros”, 233:156-1955-; conc. “Ruíz, Fernando y Otros”, 235:379-1956-; “González, Felipe D. y Otros”, 238:209-1957-) y se consolida al incluirse en la facultad conferida al Congreso por el artículo 67 inciso 11 de la Constitución nacional, la de dictar el Código de Trabajo y Seguridad Social (“Fallos”, “Ramón Ahumada y Otros”, 246:11-1960-; “Olmos, Francisco y Otros”, 259:346-1964-, e. o.).

Como se dijo, actual artículo 75 inciso 12.

No puede desconocerse la existencia de la Ley N° 20744 -Ley de Contrato de Trabajo- además, en virtud de lo expuesto, las leyes que estatuyen sobre las

relaciones privadas de los habitantes de la República son del dominio de la legislación común de los habitantes de la República, de la confiada al Congreso de la Nación (CSJNA, “Fallos”, “*Rossi y Rocca (Comisión liquidadora)*”, 147:29-1926-; “*Crausas, Pablo*”, 149:54-1927-; “*Juárez Arsenio Vicente y Otros*”, 233:156-1955-; 278:62.cit.; “*Fábrica Argentina de Calderas SRL*”, 308:2569-1986-; “*Coto Centro Integral de Comercialización SA*”, 339:525-2016.; “*Shi, Jinchu*”, cit., e. o.).

En la parte resolutive del referido fallo “*Ludueña*” se lee, en cuanto aquí interesa con normas de idéntico alcance a las aquí cuestionadas: “[...] *se hace lugar a la demanda interpuesta, declarándose la inconstitucionalidad de los arts. 5, 6, 7, 9 primera parte y 10 del dec. 27/89 del Poder Ejecutivo provincial en tanto, al reglamentar sobre materia delegada al Gobierno nacional por el art. 75 inc. 12 de la Constitución nacional excediendo el ámbito de la actividad policial local reservada (art. 121, C.N.), infringen el art. 1º de la Constitución provincial con menoscabo de las garantías individuales consagradas en el art. 27 [...]*”.

Puntualizo que, el 18 de marzo del año 2015, el alto Tribunal de Justicia tiene presente que se ha declarado la inconstitucionalidad de los artículos 5º, 6º, 7º, 9º -primera parte- y 10 del Decreto N° 27/1989 del Poder Ejecutivo provincial, en la inteligencia de que, al reglamentar sobre materia delegada al gobierno nacional por el artículo 75 inciso 12 de la Constitución nacional, exceden el ámbito de la actividad policial local reservada (conf. art. 121, Constitución Argentina), infringiendo el artículo 1º de la Constitución provincial (v. causas I 1452, “*Recreación Marítima SA*” e I 1448, “*Ludueña, José María y otros*”, cit.; ambas del 15-04-1997, conforme, causa L 117.429, “*Mingari, José Alberto*” (2015).

De tal manera queda por remarcar que la ordenación jurídica de las relaciones del trabajo es un ámbito cuya legislación, de orden común, las provincias han delegado al Estado federal un campo privativo del Poder Legislativo de la Nación (arts. 31, 75 inc. 12, 121 y 126 de la Constitución Argentina (v. “*Fallos*”, citados *supra*; SCJBA, L



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

I-78040-4

114.165, "Gómez, Elsa E. y o/s.", sent., 20-05-15, e. o.).

Asimismo, la jurisprudencia reseñada debe conjugarse con lo expuesto por el Alto Tribunal en "Fallos", 238:209, cit. -meritado en el recordado fallo "Ludueña"-, cuando sostiene: "[...] *la determinación de la jornada de trabajo y su retribución, hacen a la esencia del contrato de trabajo y constituyen materia propia de legislación nacional [...] cualquier disposición adoptada en subsidio por las provincias debe considerarse abrogada por la existencia del régimen nacional o invalidada en todo cuanto se le oponga y se la quiera aplicar preferentemente [...]*" (v. "Fallos", 233:156, cit.).

iv. Considero pues que, con arreglo a la normativa, doctrina y jurisprudencia expuestas *supra*, el legislador provincial ha excedido el marco de las atribuciones y competencias que en el ejercicio de su potestad reglamentaria le corresponde con la sanción de los artículos 12, 14, 15, 16, 17, 18 -incisos 1° y 3°- de la Ley N° 14798 (conf. SCJBA, I 74.030, "Asociación de Concesionarios de Unidades Turísticas de Pinamar s/ Inconstitucionalidad Ley 14.798", sent., 31-05-2021, a cuyos fundamentos adhiero y remito en armonía con lo dictaminado por esta Procuración General, Dictamen, 30-06-2018).

**V.**

En tales condiciones, por lo expuesto opino que podría admitir la demanda interpuesta en forma parcial y declarar la inconstitucionalidad de los artículos 12, 14, 15, 16, 17, 18 -incisos 1° y 3°- de la Ley N°14798 lo que importa su inaplicabilidad a las relaciones laborales que vinculan a quien acciona (Conf. y cc. arts. 31, 75, inc. 12, 121 y 126 de la Constitución de la Nación; 1°, 11, 27, 39 apartados 1° y 2°, 56, 57 y 103 inciso 13 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 687, CPCC).

La Plata, 26 de marzo de 2024.

Digitally signed by  
Dr. CONTE GRAND, JULIO  
MARCELO  
Procurador General de la  
Suprema Corte de Justicia  
PROCURACION GENERAL -  
PROCURACION GENERAL  
Procuracion General

26/03/2024 14:01:06