

SHI, JINCHUI C/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE ARROYITO s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

CSJ 1751/2018/RH1.

(RECURSO DE HECHO)

## *Procuración General de la Nación*

S u p r e m a    C o r t e :

-I-

A fs. 160/172 de los autos principales remitidos en fotocopias certificadas (foliatura a la que me referiré en adelante), el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba hizo lugar a la acción declarativa de inconstitucionalidad deducida por el actor -propietario de un supermercado- contra la Municipalidad de la ciudad de Arroyito, en los términos del art. 165, inc. 1º, apartado "a", de la Constitución de Córdoba, y declaró la inconstitucionalidad de la ordenanza 1660/14 dictada por el Concejo Deliberante de aquella ciudad, denominada "Descanso dominical del trabajador".

Para decidir de este modo, el tribunal efectuó, en primer lugar, diversas consideraciones acerca de la norma impugnada, las normas nacionales que regulan el descanso semanal de los trabajadores, la ley provincial 8350 que permite a los establecimientos comerciales o de servicios determinar libremente los días y horarios de apertura y cierre, el poder de policía en materia de trabajo y la policía del trabajo como control del cumplimiento de las normas y la aplicación de sanciones a los infractores, el esquema de organización del Estado federal que importa el reconocimiento de niveles diferenciados de gobierno, como así también con respecto a la autonomía y competencia material del municipio y los límites al poder de policía municipal.

Seguidamente, sostuvo que la ordenanza 1660/14 pone de manifiesto la extralimitación insalvable en la que ha incurrido el municipio al haber establecido la obligación de los

supermercados de respetar el descanso dominical en forma absoluta, pues ha invadido la esfera de competencia reservada en forma exclusiva al Congreso de la Nación, ya que todo lo que queda comprendido en el derecho del trabajo y la seguridad social es parte integrante del derecho de fondo (art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional).

Añadió que, en la medida en que la ordenanza regula un sistema de sanciones por inobservancia del descanso dominical, invade la esfera de competencia de la provincia, por cuanto dicha materia no ha sido delegada a los municipios, además de que existe un régimen general de sanciones por infracciones laborales, uniforme para toda la Nación, regulado por la ley 25.212, anexo II.

En cuanto al poder de policía municipal que invocó la demandada para justificar su competencia para dictar la ordenanza impugnada, señaló que, si bien el municipio puede establecer restricciones al horario comercial en ejercicio de aquel poder, ello está supeditado a que dichas limitaciones estén vinculadas a las atribuciones propias del municipio, tal como dispone el art. 186, inc. 7°, de la Constitución provincial. Además, dicho ejercicio debe ser razonable, lo que supone la constitucionalidad o legalidad de los motivos invocados para justificar la restricción. Entendió el tribunal que, en el caso, el respeto del descanso dominical impuesto a los comercios resulta inconstitucional, pues el municipio carece de competencia para regular esa materia y, al hacerlo, ha invadido la esfera de competencia de los otros órdenes de gobierno que coexisten dentro del Estado federal (arts. 14 y 75,

SHI, JINCHUI C/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE ARROYITO s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

CSJ 1751/2018/RH1.

(RECURSO DE HECHO)

## *Procuración General de la Nación*

inc. 12, de la Constitución Nacional y arts. 54 y 186, inc. 14, de la Constitución provincial).

-II-

Disconforme con este pronunciamiento, la demandada interpuso el recurso extraordinario de fs. 181/196 que, denegado, dio origen a la presente queja.

Sostiene que la decisión apelada parte arbitrariamente de una premisa falsa y equivocada al considerar que la normativa cuestionada en autos tiene naturaleza laboral. Añade que el tribunal, apartándose del contenido real de la ordenanza 1660/14, entendió que tiene por objeto establecer la obligatoriedad del descanso dominical para un sector de trabajadores de la ciudad de Arroyito y, sin embargo, del análisis de su texto se puede comprobar que el art. 1° dispuso la prohibición de apertura de los supermercados de esa ciudad el día domingo, sin distinguir la situación de los comercios que tienen empleados de aquellos que no los tienen.

Pone de resalto que una norma que regula relaciones en las cuales no interviene ningún empleado evidentemente no tiene naturaleza laboral, máxime cuando el propio actor sólo alega que se ha afectado su derecho a trabajar y ejercer el comercio. Señala que la ordenanza 1660/14 tiene por objeto mantener una costumbre local que tiende a favorecer que todos los habitantes de la ciudad puedan dedicar el día domingo a sus familias y actividades de culto, además de proteger a los pequeños y medianos comerciantes.

Por otra parte, expresa que, en caso de sostenerse que existe una contradicción entre lo previsto por la ley 8350

de la Provincia de Córdoba y por la ordenanza 1660/14 de la ciudad de Arroyito, lo cierto es que mientras la primera es una norma general destinada a regir en todo el ámbito de la provincia para todas las actividades, la segunda constituye una norma posterior y especial dictada por el municipio en el ámbito de su competencia, destinada a regular en su ámbito territorial una situación particular como es el horario de apertura de los supermercados, en orden a preservar una modalidad de vida arraigada y consentida por todos los actores sociales de aquella ciudad. Al ser un principio de nuestro derecho que toda norma especial deroga una ley general y al haber sido excluida la ley local 8350 de modo expreso por lo previsto por la ordenanza, no existe contradicción alguna entre ambos ordenamientos.

En cuanto a la esfera de competencia municipal y a su poder de policía, sostiene que el art. 186, inc. 7°, de la Constitución provincial confiere a los municipios la facultad de regular lo que atañe a los mercados y al ambiente. Agrega que la ordenanza en cuestión fue dictada en ejercicio de tales competencias, sin transgredir ningún límite, pues la facultad de fijar razonablemente un horario de apertura y cierre de los locales, prohibiendo la apertura de los supermercados el día domingo, está dentro de las facultades implícitas reconocidas a las municipalidades para regular todo lo que haga al bienestar general mientras no esté prohibido y no sea materia que corresponda en exclusividad a otro nivel estadual.

Señala que si no existiera la norma cuestionada con su fuerza obligatoria para todos los habitantes de Arroyito no podría defenderse la costumbre local fuertemente arraigada de dedicar el domingo a la recreación familiar y al culto que cada

SHI, JINCHUI C/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE ARROYITO s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

CSJ 1751/2018/RH1.

(RECURSO DE HECHO)

## *Procuración General de la Nación*

uno profese, porque si un solo supermercado trabaja ese día, ello es suficiente para que la competencia no sea igualitaria entre todos los supermercados y perjudicaría a los que no abren el domingo.

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente inadmisibile, toda vez que en la especie no media resolución contraria al derecho federal en los términos exigidos por el art. 14, inc. 2°, de la ley 48 al reconocer la sentencia apelada la supremacía de la Constitución Nacional respecto de la ordenanza local que impugnó el actor (Fallos: 263:346; 271:140; 300:474; 314:1776; 318:1690; 327:1548, 5794, entre otros).

En efecto, según surge de la reseña efectuada, la razón decisiva de la Corte provincial para fundar su pronunciamiento fue la invasión de la esfera de competencia del Congreso Nacional en que incurrió el municipio al dictar la ordenanza 1660/14, por cuanto lo relativo al descanso dominical del trabajador integra el derecho de fondo cuya regulación corresponde en forma exclusiva al legislador nacional en atención a lo dispuesto por el art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional.

Por lo demás, las genéricas apreciaciones del municipio apelante con respecto a la potestad que se le atribuyó para limitar el ejercicio de determinados derechos individuales con la finalidad de asegurar el interés general y al deber inexcusable de promover y defender los valores históricos que hacen al ambiente y al modo de vida de la comunidad, tampoco

alcanzan a constituir una fundamentación seria y adecuada para el tratamiento de la supuesta lesión a los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional que habría provocado el fallo recurrido.

Al respecto, cabe recordar que la Corte ha condicionado la admisibilidad del recurso extraordinario, desde sus primeras decisiones, a que la cuestión federal haya sido resuelta en forma contraria al derecho de esa naturaleza invocado por el recurrente, desde que la razón de ser de esta apelación excepcional radica en la necesidad de asegurar la supremacía de la Constitución Nacional, tratados y leyes que consagra el art. 31 de la Carta Fundamental. Por ello, V.E. ha enfatizado en el tradicional precedente de Fallos: 189:308 que "rige el inciso 2° del art. 14 de la ley 48, que limita la jurisdicción apelada de esta Corte a los casos en que 'la decisión haya sido a favor de la validez de la ley o autoridad de provincia'", exigencia que se ha mantenido inalterada (Fallos: 311:955; 327:5733).

En cuanto a los agravios fundados en la arbitrariedad de lo decidido con respecto a la naturaleza laboral de la ordenanza impugnada, entiendo que tampoco son admisibles, pues la apelante se limita a sostener que aquella norma prohíbe la apertura de los supermercados el día domingo -incluyendo a los que no tengan empleados- con el fin de mantener una costumbre local y proteger a los pequeños y medianos comerciantes. Tales afirmaciones no alcanzan para desvirtuar lo afirmado por el tribunal en el sentido de que la ordenanza tiene por objeto establecer la obligatoriedad del descanso dominical para un sector de trabajadores de la ciudad de Arroyito, materia que se encuentra contemplada por un plexo normativo (leyes 18.204 y

SHI, JINCHUI C/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE ARROYITO s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

CSJ 1751/2018/RH1.

(RECURSO DE HECHO)

### *Procuración General de la Nación*

20.744) que tiene como base el art. 14 bis de la Constitución Nacional como expresión del constitucionalismo social, conforme al cual las leyes que protejan el trabajo en sus diversas formas deben asegurar al trabajador "descanso y vacaciones pagados".

Igual suerte corresponde a la queja dirigida a cuestionar la conclusión del tribunal en cuanto a que la demandada, al determinar un sistema de sanciones por inobservancia del descanso dominical, se inmiscuyó en una materia que no fue delegada por la provincia a los municipios (arts. 54 y 186, inc. 14, de la Constitución provincial). Considero que aquellas cuestiones remiten a aspectos propios del derecho público local que han sido resueltos por el tribunal de la causa sin arbitrariedad, sobre la base de que la actividad administrativa denominada "policía del trabajo" -que se refiere al control del cumplimiento de las normas y la aplicación de sanciones a los infractores- es propia del Estado provincial y que aquella competencia fue ejercida al dictar la ley 8350 sobre la base de lo dispuesto por el art. 54 de la Constitución local.

En este orden de ideas, cabe recordar que, según inveterada doctrina de la Corte, el respeto de las autonomías provinciales exige que se reserve a los jueces locales el conocimiento y decisión de las causas que, en lo esencial, versan sobre aspectos propios del derecho público local (Fallos: 311:1428, 312:943, 313:548, 314:810, entre otros).

También tiene dicho el Tribunal que la arbitrariedad es de carácter excepcional y no tiende a sustituir a los jueces de la causa en cuestiones que les son privativas, ni a corregir en tercera instancia fallos equivocados o que se reputen tales, ya que sólo admite los supuestos de desaciertos y omisiones de

gravedad extrema, a causa de los cuales los pronunciamientos no pueden adquirir validez jurisdiccional (Fallos: 324:3421; 3494; 4123; 4321).

En tales condiciones, entiendo que la vía federal intentada resulta improcedente, toda vez que lo atinente a la declaración de inconstitucionalidad de normas locales no constituye cuestión federal apta para sustentar el remedio intentado, ya que no existe resolución favorable a la validez de la norma local cuestionada (Fallos: 295:797; 311:955; 313:714; 318:1357; 319:2409; entre otros), y tampoco se advierte que los argumentos esgrimidos con sustento en la arbitrariedad de la sentencia resulten eficaces para habilitar la vía excepcional intentada.

-IV-

Opino, por lo tanto, que corresponde declarar la inadmisibilidad formal de la queja y del recurso extraordinario interpuestos.

Buenos Aires, 12 de abril de 2019.

ES COPIA

LAURA M. MONTI

  
ADRIANA M. MARCHISIO  
Subsecretaría Administrativa  
Procuración General de la Nación