------ En la ciudad de Rawson, capital de la provincia del Chubut, a los 15 días del mes de febrero del año dos mil diecinueve, el Superior Tribunal de Justicia se encuentra integrado en estos autos caratulados **"G., F. y Otros c/ Municipalidad de Esquel s/ Acción de Inconstitucionalidad"** (Expte. N° 24544-G2016) por su presidente doctor Alejandro Javier Panizzi y los doctores Miguel A. Donnet, Mario Luis Vivas, Sergio Rubén Lucero y Raúl Adrián Vergara. Teniendo en cuenta el sorteo practicado a fs. 260 y de conformidad con el Acuerdo Plenario N° 3613/07 y 4499/17, encontrándose los doctores Sergio Rubén Lucero y Aldo Luis De Cunto, ausentes, en comisión de servicios y en uso de licencia, respectivamente, la presente se emite con cuatro votos con el siguiente orden para su emisión: Dres. Vivas, Donnet, Panizzi y Vergara.----------

------ Acto Seguido, se resolvió plantear y votar las siguientes cuestiones: **PRIMERA**: ¿Es procedente la demanda de inconstitucionalidad intentada?; y **SEGUNDA**: ¿Qué sentencia corresponde dictar?.----------

------ A la primera cuestión el doctor **Mario L. Vivas** dijo: ----------

------ **I) ANTECEDENTES**: ----------

------ **1) LA DEMANDA**:

------ Los actores F. G., R. H. G. y R. M. C. promovieron contra el Estado Municipal de la ciudad de Esquel una acción declarativa de inconstitucionalidad con relación al art. 24 inc. c) de la Ordenanza N° 055/86 y sus modificatorias N° 022/89 y N° 199/90 relacionado al bloqueo total del título de los empleados municipales que establece:

“percibirá un adicional que será igual al 60% (sesenta por ciento) del sueldo de la categoría que revista”, sancionadas por el Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Esquel, por ser desajustadas a derecho y palmariamente contrarias a la normativa constitucional nacional, provincial así como de Tratados y Convenciones Internacionales.----------

------ Explicaron que la normativa impugnada afecta directamente sus intereses por cuanto establece una discriminación negativa para personas que como dependientes del área de la Dirección de Obras Particulares, Catastro y U. de la Municipalidad de Esquel, cobran por concepto de bloqueo de título, un importe igual al 60% de la categoría de revista, sin perjuicio de que cumplen con las mismas tareas y obligaciones y con la misma imposibilidad de desarrollar tareas en el ámbito privado. Sostienen que se encuentran legitimados por ser afectados directos y requieren que la sentencia tenga efectos *erga omnes* o de carácter colectivo ya que los empleados de esa Dirección poseen intereses individuales homogéneos.----------

------ El fundamento de la demanda reside en que se trata de la aplicación de normativa que deviene discriminatoria y contraria a los preceptos de nuestra Constitución Nacional y Provincial, y la controversia que se promueve persigue que se establezca la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas en su parte pertinente. La ordenanza y sus modificatorias, colisionan con el ordenamiento jurídico argentino, en tanto y en cuanto adoptan un criterio dispar para situaciones idénticas.----------

------- Relatan los hechos en torno a la acción de inconstitucionalidad exponiendo que como consecuencia de la sanción de la Ordenanza N°

055/86 por la que se aprobara el Escalafón para el Personal de la Administración Pública Municipal, se determinó en su art. 24 inc. c) que: *"Cuando el Agente, como consecuencia de las tareas inherentes al cargo sufra una inhabilitación legal mediante el bloqueo total del título para su libre actividad profesional, percibirá un adicional que será igual al diez por ciento (10%) del sueldo de la categoría que revista"*. Posteriormente, dicho artículo fue modificado por Ordenanzas N° 22/89 y N° 199/90. Por la primera de ellas se varió únicamente el porcentaje, pasando al sesenta por ciento (60%) de la categoría de revista del agente, en tanto que por la segunda modificación se agregó un segundo párrafo que estableció: *"...Para acceder al beneficio deberá acreditar ante la Oficina de Personal Municipal, su colegiación en el Organismo que lo nuclea y el pago al día de la Matrícula correspondiente si la hubiera, requisito sin el cual no percibirá el mencionado adicional."*----------

------ Detallan las reuniones y reclamos mantenidas y efectuados en sede administrativa, a través del Expediente N° 709/2012 a efectos de poder dar curso a una modificación de la Ordenanza cuestionada pero sin haber obtenido nunca respuesta a dicho reclamo administrativo. En fecha 16/05/2014 instaron nuevo reclamo administrativo que tramitó bajo Expediente N° 1751/2014, por el cual se solicitó que el adicional por bloqueo de título se estableciera sobre el 60% de la categoría 18 del escalafón municipal. Ante el silencio de la administración, en el mes de octubre de 2014 remiten telegramas Ley 23.789 dirigidos al Ejecutivo Municipal y a la Junta de Admisión por los que solicitan un pronto despacho de lo requerido oportunamente, recibiendo respuesta mediante Resolución N° 2607/2014, la cual no hizo lugar a la solicitud de los agentes reclamantes.----------

------ Como fundamento de la inconstitucionalidad, parten de la base del art. 14 bis de la Constitución Nacional que prevé la igualdad de remuneración por igual tarea, y para ilustrar ejemplificativamente los casos de discriminación a los que se equipara su reclamo, citan el caso de uno de los coactores, Sr. C., el cual planteó la situación que se dio ante el embarazo y posterior nacimiento de su hija, en torno al cobro de la bonificación por nacimiento, siendo su cónyuge también empleada municipal. La Ordenanza N° 121/88 vigente en ese momento, establecía: *"...Páguese en carácter de bonificación, la suma equivalente al sueldo básico de la categoría que revista, a todo agente municipal, por nacimiento o adopción de un hijo"*. El agente C. tenía categoría 6 (seis) en tanto que su esposa revestía la categoría 3 (tres), por lo cual, ante el mismo nacimiento, un agente percibía más dinero que el otro.----------

------ Expresan que como consecuencia de esa discriminación injusta, se inició un reclamo administrativo que culminó con la sanción de la Ordenanza N° 237/13, la cual modificó la anterior N° 121/88 y se dispuso el pago de una suma fija en carácter de bonificación a todo agente municipal, por nacimiento o adopción de un hijo.----------

------ Manifiestan que si se equiparara esa situación a un matrimonio que se desempeñara en la Dirección de Obras Particulares de la Municipalidad de Esquel, cumpliendo las mismas funciones y con el mismo bloqueo de título, pero revistiendo en categorías distintas, uno percibiría más que el otro, aunque la imposibilidad de trabajar fuera del Municipio sería la misma generando una situación de desigualdad, discriminación y segregación sin motivación alguna. Por tal motivo, el pedido de Categoría 18 no resulta caprichoso sino que tiene su

fundamento en contemplar todo el escalafón. El bloqueo de título no se abona por responsabilidad, sino por el simple hecho de estar bloqueado o imposibilitado para trabajar fuera del municipio.----------

------ Concluyen que de la normativa cuestionada, se desprenden grosera y mínimamente dos arbitrariedades, contrarias a los preceptos normativos que imperan en la materia: 1) En primer lugar, el porcentaje que se establece por el adicional según la categoría que revista el agente resulta caprichoso sin vislumbrar que objetivo tuvo en miras el legislador para establecer tal discriminación. 2) Asimismo, obliga a realizar la colegiación en el Organismo que los nuclea y al pago al día de la Matrícula correspondiente si la hubiere, requisito sin el cual no se percibe el adicional, pero este requisito según la Ley X N° 2 se exige para el ejercicio de la profesión, con lo que se les estaría exigiendo el pago de una matrícula que en la práctica no se va a utilizar en virtud del bloqueo, lo que configura un absurdo normativo.-

------ Ofrecen prueba, aunque consideran que la cuestión que se ventila en autos es esencialmente de puro derecho.----------

------ **2) LA CONTESTACION DE DEMANDA.-**

------ A fs. 227/233 la Municipalidad de Esquel, a través de apoderados, contestó la demanda. Comienza el responde con un planteo de cosa juzgada en el entendimiento que los presentes autos coinciden en la pretensión principal, causa y sujetos con los autos: “G., F. y Otros c/Municipalidad de Esquel s/Acción

Declarativa de Inconstitucionalidad y Nulidad" (Expte. N° 23746-G2015) que tramitara por ante este Superior Tribunal y en el cual se dictó sentencia definitiva, rechazando el recurso deducido por la parte actora y confirmando el fallo interlocutorio N° 76/CANO/2015 dictado por la Cámara de Apelaciones de la ciudad de Esquel.----------

------ En dichos autos se intentó la declaración de inconstitucionalidad del art. 24 inc. c) de la Ordenanza N° 055 /86 y sus modificatorias N° 022/89 y N° 199/90 sancionadas por el Honorable Concejo Deliberante de Esquel, así como la nulidad de la Resolución N° 2607/14 dictada por el Departamento Ejecutivo Municipal, por entender que la misma era contraria a la normativa constitucional y desajustada a derecho ya que no hacía lugar a la modificación propuesta por la actora de la Ordenanza N° 055/86. Y que si bien el ataque se dirigió contra esa Resolución, sus fundamentos y la pretensión principal fueron idénticos a los esgrimidos en estos autos.----------

------ Dado que la Resolución N° 2607/14 se encuentra firme, por culpa de la actora que no instó el recurso en tiempo y forma, provocando la caducidad de la acción conforme al art. 136 de la Ley XVI N° 46 de Corporaciones Municipales, es que entienden que no puede prosperar la acción declarativa aquí pretendida.----------

------ Luego del desarrollo de negativas genéricas y particulares, aducen que no resultan claros los derechos que la actora dice vulnerados por parte del art. 24 inc. c) de la Ordenanza N° 055/86, ni se acreditan cuestiones fácticas fundamentales tales como si los accionantes cobran actualmente el bloqueo de título; si realizan otra actividad en el sector privado; cual es el valor retribuido por el municipio en virtud de ese

adicional; si otros agentes municipales lo cobran; si tienen sus matrículas al día como exige la citada ordenanza; o qué tipo de tareas realizan en el municipio y en qué se diferencian de las tareas realizadas por otros agentes.----------

------ Expresan que fuera de la intención de los actores de percibir un adicional mayor al establecido por las Ordenanzas atacadas, sin justificar porqué serían acreedores de dicho adicional, no han señalado cuál es la ilegitimidad de dichas normas municipales, las cuales han sido dictadas en debida forma por el órgano competente, que se haya legítima y constitucionalmente conformado y se encuentran debida y razonablemente motivada, sin vicios en ninguno de los elementos que conforman el acto administrativo, por lo que no habiéndose acreditado un perjuicio concreto por parte de la actora, ni existiendo ilegitimidad o irrazonabilidad claras en la sanción de la Ordenanza, difícilmente podría prosperar una declaración de inconstitucionalidad.----------

------ Alegan que no es lo mismo un bloqueo total, como lo establece la Ordenanza atacada y uno parcial, cuestión fundamental porque de la documental que acompañan surge claramente que los actores pueden realizar tareas profesionales en otras comunas y hasta en la propia ciudad de Esquel como gasistas matriculados. Y además que, en forma comparada, las Ordenanzas atacadas son similares a otras del resto del país en cuanto a que la base del adicional es sobre la categoría de revista del agente.----------

------ Dejan en claro que es razonable que el adicional sea calculado sobre la base de la categoría de revista que cada empleado ostente, en razón de que cada categoría supone distintas responsabilidades y

funciones, y que no todos los empleados de la Secretaría de Obras Públicas y ex U. cumplen las mismas tareas ni tienen las mismas responsabilidades dentro del Municipio, y como lo acreditan, el bloqueo de título que tienen no es total ni igual para todos; así como que debe tenerse en cuenta que la categoría 18 es una categoría que no pueden obtener todos los empleados, en razón de que la misma tiene carácter político.----------

------ Finalmente ofrecieron prueba, hicieron reserva del caso federal y solicitaron el rechazo de la demanda, con costas a la actora.----------

------ A fs. 238/241 la parte actora contesta el traslado conferido respecto de la documentación y de la defensa de cosa juzgada opuesta por la demandada. A fs. 248 se declara la cuestión de puro derecho y a fs. 256 se ordena el pase a dictamen de la Procuración General (art. 16 inc. “d-1” Ley V - N° 94).----------

------ **3) DICTAMEN DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL.-**

------ A fs. 257/258 obra dictamen del señor Procurador General. En cuando al alcance del proceso anterior entre las mismas partes, considera que lo que quedó firme fue la caducidad de la acción contencioso administrativa municipal contra la Resolución N° 2607/2014 del Departamento Ejecutivo de la ciudad de Esquel y que como bien destaca la parte actora, la propia Cámara de Apelaciones en su Resolución deja aclarado que le quedaba la acción declarativa de inconstitucionalidad, por la vía correspondiente. En consecuencia, no

ha mediado pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión, por lo que en su opinión, el planteo de cosa juzgada debe ser rechazado.----------

------ En cuanto a la acusada inconstitucionalidad de la normativa municipal entiende que no es tal, dado que la diferenciación de categorías siempre que las mismas resulten razonables, no implica la vulneración de la igualdad (art. 16 de la C.N.), de modo que no se incurre en violación constitucional por el hecho de que el adicional sea liquidado de manera diferente a los agentes que revistan diferentes categorías. Hace notar que, no habiendo violación constitucional, existe un amplio ámbito de discrecionalidad en el que puede moverse quien tiene la competencia reglamentaria para establecer y determinar el modo en que se abonará ese adicional y bajo qué condiciones. Y ello es lo que ha ocurrido en este caso concreto, se ha ejercido el poder reglamentario de un modo distinto al que quizá lo hubieran hecho los accionantes. Por todo ello, propicia el rechazo de la acción.----------

------ **II) ANÁLISIS Y SOLUCIÓN DEL ASUNTO.-**

------ **1.-** Como primera medida me referiré al planteo de cosa juzgada introducido por la parte demandada dado que entiende que la presente causa coincide en la pretensión principal, causa y sujetos de los autos: *"G., F. y Otros c/Municipalidad de Esquel s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad y Nulidad"* (Expte. N° 23746-G2015) tramitada ante este Tribunal. Coincido con la opinión del Procurador General en cuanto a que en dicha causa, que se iniciara por ante la Cámara de Apelaciones de la ciudad de Esquel y llegara a este

Superior Tribunal en instancia de revisión en virtud del art. 138 de la Ley XVI N°46, lo que quedó firme fue la declaración de caducidad de la acción contencioso administrativa municipal iniciada oportunamente por los mismos actores, no habiendo recaído ningún pronunciamiento jurisdiccional sobre el fondo de la cuestión debatida en este nuevo proceso. De allí que el planteo de cosa juzgada efectuado por la demandada no puede prosperar.----------

------ **2.-** Conforme se desprende de los antecedentes expuestos en el título anterior, la cuestión a decidir es la tacha de inconstitucionalidad efectuada por la accionante respecto del artículo 24 inc. c) de la Ordenanza N° 055/86 y sus modificatorias N° 022/89 y N° 199/90 relacionado al bloqueo total del título de los de los empleados municipales de la ciudad de Esquel por ser –según la parte actora– desajustadas a derecho y palmariamente contraria a la normativa constitucional provincial (art. 24), como nacional (art. 14 bis) y tratados internacionales de jerarquía constitucional en virtud de lo dispuesto por el art. 75 inc. 22 de la C.N., en tanto y en cuanto adoptan un criterio dispar para situaciones idénticas.----------

------ Así, la impugnación intentada busca demostrar la ilegalidad solo de un aspecto del régimen salarial estatuido por la Ordenanza que aprueba el ESCALAFON PARA EL PERSONAL MUNICIPAL de la ciudad de Esquel, referido exclusivamente al adicional por bloqueo de título, consistente en un porcentaje del sueldo de la categoría de revista del agente.----------

------ He dicho recientemente que la declaración de inconstitucionalidad de las normas es la sanción más grave que existe

en el ordenamiento jurídico y ésta debe surgir en forma manifiesta (SD N°09/SROE/18), por lo que resulta necesario actuar con suma prudencia y rigorismo en las consideraciones de cada caso.----------

------ Tras una detenida lectura de la demanda y análisis de las constancias de autos, no encuentro fundamentos jurídicos, "prima facie", que justifiquen la decisión de invalidar la Ordenanza que se peticiona. Digo ello porque del relato de la demanda y particularmente de los puntos **IV.- Causa Judiciable…** y **VI.- Fundamento de la Inconstitucionalidad,** no se efectúa, con el rigor necesario, un ataque a la norma cuestionada ni se precisa el modo en que ésta violentó el o los derechos constitucionales que se pretenden defender. Menos aún, en el punto **V.- Hechos**, donde se desarrolla un extenso raconto de los distintos requerimientos, reuniones, dictámenes, reclamos y expedientes administrativos iniciados a partir del año 2012, pero que de ellos no surge una prueba concluyente que acredite tales afectaciones alegadas, que permitan justificar y sostener la petición actual de inconstitucionalidad. Sin pretender reiterar argumentaciones que ya fueron detalladas en el capítulo anterior, pero a modo de ejemplo, del punto **IV**, solo se extraen afirmaciones genéricas tales como: "La Ordenanza, y sus modificatorias, cuya inconstitucionalidad se solicita, colisionan con el ordenamiento jurídico argentino, en tanto y en cuanto adoptan un criterio dispar para situaciones idénticas; está reñido con los postulados de la estructura jurídica en que se asienta la ley fundamental, tanto nacional como provincial…". Que, "…por su discriminación y segregación, las normas cuestionadas transgreden los límites del art. 14 bis de la Constitución Nacional, el art. 24 de la Constitución Provincial, art. 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos…".----------

------ En igual sentido, en el punto **VI** y como fundamento de la inconstitucionalidad, sostienen que "…Nuestra norma fundamental establece en el art. 14 bis, *"El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: "...igual remuneración por igual tarea"* y que "…Puntualmente, el bloqueo de título es la imposibilidad de todos los empleados del municipio que se encuentran bloqueados –por igual– de trabajar o ejercer la profesión fuera de la Municipalidad, cuando en dicho ejercicio privado requieran la intervención de la repartición en la que el profesional actuante desempeña su cargo, función o empleo, sean en la presentación, tramitación, revisión, aprobación, emisión, evacuación, certificación o expedición de documentación y/o planos…". Y a los efectos de ilustrar ejemplificativamente los casos de discriminación equiparados a su pretensión, expusieron el caso de la Ordenanza que reconocía *"el pago de una suma equivalente al sueldo básico de la categoría de revista, a todo agente municipal por el nacimiento o adopción de un hijo"*, la que a partir de un reclamo efectuado por uno de los aquí actores, fue modificada. En el caso, ambos padres eran empleados municipales, pero el reclamante tenía la categoría 6 (seis), en tanto que su esposa revestía la categoría 3 (tres), o sea, que por el mismo nacimiento y mismo niño, uno percibiría más dinero que el otro. La modificación lograda consiguió que a partir de ese momento se abone dicha bonificación consistente en una suma fija equivalente al básico actual de la categoría 18 del Escalafón, por nacimiento o adopción, para todos los agentes municipales.----------

------- Los contenidos expuestos, solo resultan ser simples ejemplificaciones y afirmaciones retóricas carentes de la debida argumentación y fundamentación jurídica, faltando una demostración

clara y concreta de cómo el segmento atacado de la Ordenanza municipal afecta las normas y principios constitucionales invocados en apoyo de sus objeciones. Afirmar que la norma colisiona con el ordenamiento jurídico en tanto y en cuanto adopta un criterio dispar para situaciones idénticas, o que por su discriminación y segregación transgrede el art. 14 bis de la Constitución Nacional y art. 24 de la Constitución Provincial, sin demostrar el perjuicio concreto que su aplicación le causa al peticionante, no cumple con la carga a la que hago referencia, y no alcanza ni autoriza a tildar la norma de inconstitucional.----------

------ La misma actora, al invocar las arbitrariedades de la norma que cuestiona, sostiene que el porcentaje que se establece por el adicional BLOQUEO DE TÍTULO según la categoría de revista del agente, resulta "caprichoso", no se vislumbra "qué objetivos tuvo en miras el legislador para establecer tal discriminación" y que resulta más "equitativo y coherente" equiparar el adicional a la categoría más alta existente para el personal municipal… (el encomillado me pertenece). Consideraciones de este tipo configuran solo un desacuerdo o disconformidad en lo normado por la Ordenanza, en la forma de cómo la reglamentación decidió abonar dicho adicional, pero en modo alguno demuestran una violación al bloque de constitucionalidad.----

------ El actor debió demostrar la irracionalidad de la norma, lo que evidentemente no alcanza con las cuestiones apuntadas anteriormente. Tampoco importa una argumentación suficiente alegar que otros municipios de la Provincia regulen el mismo adicional de manera distinta, más real y práctica, tal la forma en que lo pide la actora o bien mediante un monto fijo para todos igual, como lo hace por ejemplo la

Municipalidad de Comodoro Rivadavia. Demás está decir que por el hecho de que el adicional sea liquidado por la Municipalidad de manera distinta a lo pretendido por la actora, según la categoría de revista de cada agente, no la hace incurrir en una violación constitucional pues la Administración tiene un amplio margen de discrecionalidad para dictar las normas que establecen los derechos y obligaciones de los funcionarios y empleados públicos. Podrá haber diferencias entre cada modalidad de liquidación y un sistema resultar más justo que otro, pero ello –en principio– no lo torna inconstitucional.----------

------ Advierto, por todo lo expuesto, un déficit en la actividad de los accionantes en señalar claramente cuáles son los principios y garantías constitucionales que entienden vulnerados con la aplicación de la Ordenanza cuestionada, así como la demostración real y concreta del perjuicio ocasionado.----------

------ Afirmé en SD N° 20/SROE/17 que resulta de toda lógica y extremadamente necesario que quien promueve una acción como la de autos precise –y demuestre– en el caso concreto cuáles son los derechos o garantías constitucionales que entiende vulnerados con la aplicación de la norma que ataca, pues de lo contrario cae en simples alegaciones que no tienen entidad, ni alcanzan, para demostrar esa eventual colisión normativa condenando así al fracaso su demanda.----------

-------Como ya lo ha sostenido este Superior Tribunal, en línea a lo reiteradamente señalado por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones a encomendar a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado la última ratio del orden jurídico

(Fallos: 288:325; 292:190; 302:457), por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos: 328:4542). (Conf. S.D. N° 04/2007 SROE).----------

------ Por lo hasta aquí expuesto, concluyo que la parte actora no ha demostrado en forma terminante y decisiva una colisión normativa descalificadora de la Ordenanza impugnada, por lo que propondré al Acuerdo el rechazo de la acción de inconstitucionalidad. ASÍ LO VOTO. ----------

----- A esta cuestión el doctor **Miguel A. Donnet** expresó: ----------

------ **1.-** Hago mío el relato pormenorizado y preciso de los antecedentes de la causa realizado por el Ministro Vivas para permitirme, en aras a la brevedad y para no abundar en reiteraciones innecesarias, omitir un nuevo desarrollo de los mismos, pudiendo por lo tanto, adentrarme directamente al análisis del caso.----------

------ **2.-** Comparto el criterio expuesto en el primer voto en cuanto a que el planteo de cosa juzgada expuesto por la demandada en su responde, en cuanto a que estos autos coinciden en pretensión, causa y sujetos con los autos: *"G., F. y Otros c/Municipalidad de Esquel s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad y Nulidad"* (Expte. N° 23746-G-2015) que oportunamente arribaran a éste Tribunal en grado de apelación, dictándose la S.I N° 12/SCA/16, no puede prosperar. Conforme lo resuelto en dicha Sentencia Interlocutoria, que confirma la S.I. N° 76/15 de la Cámara de

Apelaciones de la ciudad de Esquel, dejó firme la declaración de caducidad de la acción contencioso administrativa iniciada por los accionantes, pero no hubo una decisión jurisdiccional sobre el objeto y causa de la demanda, por lo que la autoridad de cosa juzgada no puede ser invocada eficazmente en los presentes actuados.----------

------ **3.-** Como lo apuntara quien iniciara la votación, y según lo expuesto en el objeto de la demanda, la cuestión a resolver en estos actuados consiste en el acuse de inconstitucionalidad respecto del artículo 24 inc. c) de la Ordenanza N° 055/86 y modificatorias N° 022/89 y N° 199/90, en cuanto establece un adicional por bloqueo total del título para los empleados municipales de la ciudad de Esquel, por ser desajustadas a derecho y palmariamente contrarias a la normativa constitucional. ----------

------ Sostienen los presentantes que la normativa impugnada afecta directamente sus intereses por cuanto establece una discriminación negativa para personas que como dependientes del área de la Dirección de Obras Particulares, Catastro y U. de la Municipalidad de Esquel, cobran en concepto de Bloqueo de Título un importe igual al 60% de la categoría de revista del agente, sin perjuicio de que cumplen con las mismas tareas y obligaciones, y con la misma imposibilidad de desarrollar tareas en el ámbito privado. El fundamento de la demanda, en consecuencia, reside en que se trata de una normativa que deviene discriminatoria y contraria a los preceptos de la Constitución Nacional como Provincial.----------

------ A su vez, como fundamento de la inconstitucionalidad denunciada afirman que la Constitución Nacional establece en el art. 14 bis que:

“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: “…igual remuneración por igual tarea”. Puntualmente, el bloqueo de título es la imposibilidad de todos los empleados del Municipio que se encuentran bloqueados, por igual, de trabajar o ejercer la profesión fuera de la Municipalidad de Esquel. Sostienen que de la normativa se desprenden grosera y mínimamente dos arbitrariedades contrarias a los preceptos que imperan en la materia: primero que el porcentaje que se establece por el adicional según la categoría que revista del agente, resulta caprichoso, no se vislumbra qué objetivos tuvo en miras el legislador para establecer tal discriminación, resultando más equitativo y coherente equiparar el adicional a la categoría más alta existente para el personal municipal o en su defecto, al de una única categoría para todos los profesionales dado que el título obtenido significa igual esfuerzo para todos los agentes sin importar su categoría. Segundo, que se obliga a realizar la colegiación en el Organismo que los nuclea y al pago de la matrícula que se exige para el ejercicio de la profesión, cuando en la práctica no se va a utilizar en virtud del bloqueo de título.----------

----- Como se dijera en SD N° 21/SROE/17, si bien nuestra Provincia cuenta con la acción autónoma de inconstitucionalidad, ello no significa que cualquier reclamo de esta naturaleza prospere automáticamente. Siempre es necesario efectuar un análisis exhaustivo para tener por cierto que existe un conflicto normativo que repugna a la Constitución y a sus derechos o principios. Ello así, pues quien pretenda esa declaración debe demostrar que tiene fundamentos contundentes respecto de la conculcación de sus derechos, puesto que no alcanza con su mera denuncia.----------

------ Por ello es que si los actores tacharon de inconstitucional el art. 24 inc. c) de la O.M N° 55/86 y modificatorias, referida al Bloqueo de Título, les cabía la carga de suministrar prueba concluyente para demostrar la colisión de esa norma impugnada con los preceptos constitucionales alegados, que respaldara su invalidación. Entiendo que en el caso, el planteo resultó insuficiente y la alegada inconstitucionalidad quedó sin demostrar, ya que el ataque debió ser contundente, exponiendo claramente de qué manera la norma cuestionada violentó los derechos constitucionales que se pretenden tutelar.----------

------ No advierto que el adicional por Bloqueo de Título que reconoce el Estatuto del empleado municipal de la ciudad de Esquel, que se liquida conforme a un porcentaje del sueldo de la categoría de revista del agente, es decir, de acuerdo a las diferentes funciones y responsabilidades que desempeñan los trabajadores, genere con esa diferenciación una vulneración del derecho de igualdad (art. 16 de la C.N.), ni violación de los demás derechos constitucionales invocados por los actores. Coincido con lo expuesto por el señor Procurador General en su dictamen de fs. 257/258 cuando refiere que las diferencias alegadas por los accionantes en cuanto a cómo las Ordenanzas reglamentan el adicional, resultan del contraste de las normas con la idea que ellos mismos tienen de cómo sería mejor o más conveniente la reglamentación, pero que de ninguna manera involucran una cuestión constitucional.----------

------ Conforme el criterio seguido por este Superior Tribunal en este tipo de acciones, el ataque por parte de quien cuestiona la constitucionalidad de una norma, debe dirigirse con precisión, bajo una clara indicación del modo en que la misma violentó los derechos

constitucionales cuya tutela se pretende; y en función de las significativas consecuencias que provoca la declaración de inconstitucionalidad, cualquier deficiencia argumental que exhiba la pretensión no puede ser suplida por el Tribunal, por lo que debe rechazarse sin más la acción" (v.gr. S.I. N° 10/SROE/10 entre otras). Y ello no ha ocurrido en el caso particular, por lo que acuerdo entonces con la propuesta del Ministro Vivas en rechazar la inconstitucionalidad pretendida. ASI LO VOTO.----------

----- A la misma cuestión el doctor **Alejandro J. Panizzi** expresó: ---

------ **1.-** Los Ministros que votaron previamente realizaron una adecuada síntesis de las constancias de la causa, por lo que me permito remitirme a ellas a fin de no fatigar con reiteraciones innecesarias.----

------ Asimismo, adelanto que coincido con las opiniones y conclusiones expuestas por los colegas que me precedieron en la votación, compartiendo los acertados fundamentos que han desarrollado en sustento de sus votos. Para fundar el mío, cual lo exige el art. 169 de la Constitución Provincial, me basta con formular unas pocas puntualizaciones coincidentes en esa línea argumental a la que adhiero.----------

------ **2.-** En primer lugar señalaré que fracasará la defensa de cosa juzgada trazada por la accionada al contestar la demanda al entender que los presentes actuados hay identidad de pretensión, causa y sujetos que en el trámite caratulado: *"G., F. y Otros c/Municipalidad de Esquel s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad y Nulidad"* (Expte. N° 23746-G-2015). De la lectura de la Sentencia recaída este último, surge sin lugar a dudas que lo que allí se resolvió fue la

declaración de caducidad de la acción contencioso administrativa iniciada por los actores ante la Cámara de Apelaciones de la ciudad de Esquel, no existiendo un pronunciamiento sobre el fondo del asunto debatido en este nuevo juicio, lo que invalida su planteo ante esta instancia.----------

------ **3.-** Como puntualizaran los colegas prevotantes, la pretensión de la actora es lograr que se declare la inconstitucionalidad del artículo 24 inc. c) de la Ordenanza N° 055/86 y sus posteriores modificatorias N° 022/89 y N° 199/90, en lo relativo al reconocimiento del adicional por bloqueo total del título para los agentes de la Municipalidad de la ciudad de Esquel, por considerarlas desajustadas a derecho violatorias de las Constituciones Nacional y Provincial así como de Tratados Internacionales.----------

------ En apoyo a su pretensión, arguyen que la Ordenanza y sus modificatorias, colisionan con el ordenamiento jurídico en tanto adoptan un criterio dispar para situaciones idénticas. Que por su discriminación y segregación, transgreden los límites del art. 14 bis de la Constitución Nacional, el art. 24 de la Constitución Provincial, amén de Tratados Internacionales. Particularmente, en el punto VI y como fundamento de la inconstitucionalidad, citan el art. 14 bis de la C.N. en cuanto a que "El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: "…igual remuneración por igual tarea". Y para ejemplificar casos de discriminación equiparados a su pretensión, relata el caso de una Ordenanza que en su momento reconocía una bonificación por nacimiento o adopción de un hijo, consistente en una suma equivalente al sueldo básico de la categoría de revista del agente. Fue así que se planteó el caso de que ambos padres trabajaran en el municipio

revistando categorías distintas, por lo que percibirían por el mismo nacimiento, diferentes sumas de dinero. El cambio conseguido fue que se abonara la bonificación por nacimiento en una suma fija equivalente al básico de la categoría 18 del Escalafón.----------

------ No comparto el criterio de los actores en cuanto a que la normativa cuestionada colisione con el ordenamiento jurídico al adoptar un criterio dispar para situaciones idénticas y que el caso de la bonificación por nacimiento o adopción sea similar y equiparable al adicional por bloqueo de título. Más allá que la actora se queda con las simples alegaciones omitiendo demostrar, rigurosa y contundentemente, el supuesto conflicto y violación constitucional, diré que el adicional reconocido por bloqueo de título, como integrante de la remuneración de los agentes municipales y calculado en un porcentaje del sueldo de su categoría de revista, no resulta violatorio de garantías y principios constitucionales. La diferenciación de percepción del adicional, conforme las distintas categorías del escalafón, siempre que fuere racional y entre iguales no resulta discriminatoria. De allí que el reconocimiento del pago dispuesto por la Administración, conforme la categoría de revista de todos y cada uno de los agentes, según sus diferentes funciones, misiones y responsabilidades, no resulta en principio –salvo prueba precisa y contundente en contrario– violatorio de derechos constitucionales, siendo una de las tantas maneras que tiene el poder administrador de reglamentar dicho adicional.----------

------ La capacidad del legislador de dictar normas que de modo racional establezcan diferentes categorías de iguales (formas diversas para situaciones diferentes) es perfectamente válida, conforme lo

reconoce reiteradamente y desde antaño la CSJN: "La garantía constitucional de la igualdad no obsta a que el legislador contemple en forma diversa situaciones que considera diferentes, en tanto la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas..." (entre muchos, Pérez, Elvira Juana 1976 T. 294, P. 122).----------

------ Es reconocido en doctrina y jurisprudencia que para poder demostrar y que opere la inconstitucionalidad incoada, no bastan las referencias genéricas o abstractas respecto de las eventuales violaciones de la norma atacada a los principios y garantías constitucionales, sino que se requiere de una invocación cierta y concreta, en el caso puntual, sobre cuáles son los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional que se ven violentados por el dispositivo legal considerado inconstitucional y la demostración del perjuicio que su aplicación le causa al peticionante. Resulta indispensable que éste último demuestre en términos concretos, las circunstancias particulares que afecten el ejercicio de sus derechos por la aplicación de la norma que ataca.----------

------ Considero que en la especie, la alegada inconstitucionalidad pretendida por la actora quedó sin acreditar, omitiendo demostrar acabadamente de qué manera la norma atacada vulneró los principios y derechos constitucionales que se pretendían tutelar.----------

------ Por otra parte, no puedo pasar por alto que, tal como lo tiene reconocido la Corte Nacional, la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional por afectar el principio constitucional de división de poderes, motivo por el

cual debe ser la "última ratio" del ordenamiento jurídico y, por ello, ser aplicada por los Jueces con suma prudencia, en forma restrictiva y solamente cuando se verifique una manifiesta contradicción entre la norma legislativa y la Carta Suprema. "*La escueta y genérica alegación de inconstitucionalidad de una norma no basta para que la Corte ejerza la atribución que ha calificado como la más delicada de las funciones que pueden encomendarse a un tribunal de justicia y acto de suma gravedad que debe considerarse como ultima ratio del orden jurídico"* (C. 732. XXXV.; "Cámara Argentina de Empresas de Seguridad e Investigación c. Gobierno Nacional -Ministerio de Defensa y Dirección Nacional de Policía Aeronáutica", 30-09-03, T. 326, P. 3.882).----------

------ Tal lo expuesto, coincido con el criterio de mis colegas de propiciar el rechazo de la presente acción de inconstitucionalidad. ASÍ LO VOTO.----------

----- A la misma cuestión el doctor **Raúl Adrián Vergara** expresó: ---- **1.-** La relación sucinta de la cuestiones planteadas fue desarrollada por el señor Ministro Vivas al emitir su voto en primer lugar, por lo que en aras a la brevedad procesal me remito a la síntesis que efectuara del presente caso para evitar así repeticiones innecesarias.----------

------ **2.-** Para fundar mi voto, seguiré la estructura adoptada por los Ministros que me precedieron en la votación, refiriéndome en primer término a la deducción de la defensa de cosa juzgada desarrollada por la parte demandada, al considerar que en estos actuados concurren igual pretensión, causa y sujetos que los de la causa *"G., F. y Otros*

c/Municipalidad de Esquel s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad y Nulidad" (Expte. N° 23746-G-2015) en la cual este Tribunal dictara la SI N° 12/SCA/16 rechazando el recurso de apelación intentado y confirmando la Sentencia de la Cámara de Apelaciones de la ciudad de Esquel. De esta manera y conforme a lo decidido, lo que adquirió firmeza con dicho resolutorio fue la declaración de caducidad de la acción contencioso administrativa incoada oportunamente por los actores, sin que hubiera tratamiento ni decisión jurisdiccional sobre la causa y la pretensión de la demanda. Coincido por ello con que, en la especie, no se dan los supuestos para que prospere la defensa intentada, por lo que corresponde sea rechazada.----------

------ **3.-** De los antecedentes de la causa, puntualmente desarrollados por el primer votante, la cuestión a resolver es el planteo de inconstitucionalidad con relación al inciso c) del artículo 24 de la Ordenanza municipal N° 055/86 y sus modificatorias N° 022/89 y N° 199/90, relacionado al bloqueo total del título de los de los empleados municipales de la ciudad de Esquel en cuanto establece que se ***"…percibirá un adicional que será igual al 60% (sesenta por ciento) del sueldo de la categoría de revista…"*** por ser desajustadas a derecho y palmariamente contrarias a la normativa constitucional.----------

------ Sostienen los actores que la Ordenanza y sus modificatorias colisionan con el ordenamiento jurídico argentino, en tanto y en cuanto adoptan un criterio dispar para situaciones idénticas, reñido con los postulados de la estructura jurídica en que se asienta la ley fundamental, tanto nacional como provincial.----------

------ Como fundamento citan al art. 14 bis: *"El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: "...igual remuneración por igual tarea"* y para ilustrar ejemplificativamente los casos de discriminación equiparados a su reclamo, relatan el caso que se logró en el mismo municipio la reforma de la Ordenanza N° 121/88 por la cual se pagaba en carácter de bonificación una suma equivalente al sueldo básico de la categoría de revista, a todo agente municipal, por nacimiento o adopción de un hijo. Como en el caso particular ambos progenitores eran agentes municipales pero con categorías de revista diferentes, se daría el caso de que por el mismo nacimiento, percibirían sumas distintas. Con la reforma conseguida, se logró que se abonara la bonificación en una suma fija equivalente al básico de la categoría 18 del Escalafón.-------

------ Aducen que si se equiparara tal situación a un matrimonio que se desempeñe en la Dirección de Obras Particulares del municipio de Esquel, **cumpliendo las mismas funciones y con el mismo bloqueo para trabajar fuera de la municipalidad (el resaltado me pertenece),** uno revistando en categoría 6 y el otro en categoría 13, el segundo percibiría más que el otro, aunque la imposibilidad de trabajar fuera del municipio sería la misma, generando una situación de desigualdad, discriminación y segregación sin motivo alguno.---------

------ Adelanto que la sola comparación de las Ordenanzas atacadas con situaciones injustas, discriminatorias o contrarias a derecho, así como la sola mención de que las mismas se oponen al ordenamiento constitucional sin pruebas precisas que permitan demostrar al Tribunal, con total claridad y evidencia, cómo lesionan o afectan esos principios y garantías constitucionales, no alcanza para declarar la

inconstitucionalidad pretendida. Tampoco el ejemplo brindado de la Ordenanza que reconoce el adicional por nacimiento, con su similar que regula la bonificación por bloqueo de título, para el caso de un matrimonio que se desempeñara dentro de la misma Dirección Municipal, pues amén de que las situaciones no son las mismas y los hechos que dan origen a los adicionales (nacimiento y bloqueo de título) son diferentes, resulta insuficiente para acreditar una posible violación o colisión a normas constitucionales. Incluso el ejemplo es incorrecto pues, tal como surge del resaltado del párrafo anterior, la actora habla de una situación hipotética de un matrimonio, cumpliendo las "mismas funciones" y con el "mismo bloqueo" para trabajar fuera del ámbito municipal, revistiendo dentro del escalafón categorías distintas (6 y 13). Justamente el adicional que reconoce la norma se abona en base al básico de cada categoría porque el trabajo de los agentes (misiones, funciones y responsabilidades), son diferentes de acuerdo a las distintas categorías del escalafón. ----------

---- Podría adoptar el Poder municipal, dentro de su amplia potestad discrecional administrativa, una manera más conveniente o equitativa –a criterio de la accionante– para regular y liquidar el adicional por bloqueo de título, pero el sistema elegido no lo percibo arbitrario ni contrario a derecho y como dije, tampoco logró probar lo contrario la parte actora.----------

------ Advierto así, una notable falta de contundencia de parte de los actores para cumplir con la carga de demostrar el, o los agravios de manera rigurosa, intentando argumentar y fundar su postura con simples enunciados que no resultan idóneos para merituar la inconstitucionalidad pretendida. Una acción como la de autos implica demostrar, sin lugar a dudas, que la aplicación de la norma atacada

conculca el derecho o garantía constitucional invocados, llevando la necesaria convicción a los jueces para conseguir así, una decisión favorable. De lo contrario, se condena la demanda a su ineludible rechazo.----------

------ La escueta y genérica alegación de inconstitucionalidad de una norma no basta para que la Corte ejerza la atribución que ha calificado como la más delicada de las funciones que pueden encomendarse a un tribunal de justicia y acto de suma gravedad que debe considerarse como ultima ratio del orden jurídico (Conf. CSJN, 30-09-03, T. 326: 3.882).----------

------ Sostuve hace poco tiempo en SD N° 20/SROE/17 que el ataque de inconstitucionalidad y su declaración por parte de la Justicia, constituye un acto de la máxima gravedad institucional, por lo que el agravio debe aparecer de una manera clara, ostensible, afectar seria y gravemente el ordenamiento jurídico, razón por la cual se trata de una medida restrictiva, de carácter excepcional y ante la evidencia del daño producido a los derechos y a las garantías de este nivel" (Expte.: 61.415, "Asociación de Colegios Privados de Mendoza c. P.E.P." 1.998-12-17, L.S. 85-102 Suprema Corte de Justicia Provincia de Mendoza).----------

------ Ante el déficit señalado me inclino al igual que mis colegas por proponer el rechazo de la acción de inconstitucionalidad promovida. **ASÍ LO VOTO**.----------
-

------ A la segunda cuestión el doctor **Mario L. Vivas** dijo:----------

------ Tal como voté la primera cuestión, propongo al Acuerdo 1) RECHAZAR en todas sus partes la acción de inconstitucionalidad deducida por los actores contra la Municipalidad de Esquel; 2) IMPONER las costas a la parte Actora (art.69 CPCC); 3) REGULAR los honorarios profesionales de acuerdo al resultado obtenido y a la calidad, eficacia y extensión de los trabajos, a la doctora L. V. como letrada patrocinante de la parte actora en **20 JUS**; y los aranceles correspondientes a los doctores M. F. A. D. y M. R., letrados apoderados de la demandada Municipalidad de Esquel, en forma conjunta, la suma de **25 JUS**, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 2do. de la ley arancelaria (art.2, 5, 6 bis, 7, 37 y 46 de la Ley XIII N° 4), con más el IVA, si así correspondiere.----------

------ A igual cuestión el doctor **Miguel A. Donnet** manifestó:----------

--- En coincidencia con el señor Ministro preopinante, adhiero a la solución que da a esta cuestión.----------

----- A esta última cuestión el doctor **Alejandro J. Panizzi** dijo:-------

----- Conforme emití mi primer voto, adhiero a la solución que a esta cuestión propone el Ministro Vivas.----------

----- A idéntica cuestión el doctor **Raúl Vergara** respondió:----------

----- Tal como he votado la primera cuestión, coincido con la solución propiciada por el doctor Mario L. Vivas.----------

------ Por ello, el pleno del Superior Tribunal de Justicia, acuerda dictar la siguiente: ----------

---------- **S E N T E N C I A** ----------

------ 1º) **RECHAZAR** la acción de inconstitucionalidad deducida a fs. 169/180 vta. contra la Municipalidad de Esquel.----------

------ 2º) **IMPONER** las costas a la parte Actora (art. 69 del C.P.C.C.).----------

------ 3º) **REGULAR** los honorarios profesionales a los doctores los honorarios profesionales de acuerdo al resultado obtenido y a la calidad, eficacia y extensión de los trabajos, a la doctora L. V. como letrada patrocinante de la parte actora en **20 JUS**; y los aranceles correspondientes a los doctores M. F. A. D. y M. R., letrados apoderados de la demandada Municipalidad de Esquel, en forma conjunta, la suma de **25 JUS**, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 2do. de la ley arancelaria (art.2, 5, 6 bis, 7, 37 y 46 de la Ley XIII N° 4), con más el IVA, si así correspondiere.----------

------ 4°) **REGÍSTRESE** y notifíquese.----------
Fdo.: Dr. Alejandro Javier PANIZZI – Dr. Mario Luis VIVAS – Dr. Miguel Ángel DONNET – Dr. Raúl Adrián VERGARA.----------

RECIBIDA EN SECRETARIA EL **19** DE **FEBRERO** DEL AÑO **2.019**
REGISTRADA BAJO S.D. N° **07 /S.R.O.E./2019** CONSTE