



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

**Expte. N° 13323/16** "Della Mora, Richard c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".

**TRIBUNAL SUPERIOR:**

**I.- Objeto**

Vienen las presentes actuaciones en virtud de la vista conferida a la Fiscalía General para que se expida sobre la admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad interpuesta por el Sr. Richard Della Mora, conforme lo dispuesto a fs. 56, punto 6.

**II.- Antecedentes y delimitación de las cuestiones a analizar**

A fs. 1/54 se presenta el Sr. Richard Della Mora e interpone una acción declarativa de inconstitucionalidad –en los términos del art. 113, inc. 2° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 de la Ley N° 402– con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la Resolución N° 285/13 del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA) y de su Anexo.

Dicha Resolución constituye, como se expondrá, un acto meramente formal que instrumentó el Acta de Negociación Colectiva N° 4/13 de la Comisión Paritaria Central, suscripta entre el GCBA y el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires.

Ahora bien, la mentada Acta de Negociación Colectiva sobre la cual recaen sustancialmente las impugnaciones del actor, creó el Programa de Capacitación y Movilidad (en adelante, PROCAM), el cual establece la

posibilidad de que los empleados del GCBA pueden ser transferidos –por decisión del órgano en donde prestan tareas- al Instituto Superior de la Carrera, para su capacitación y posterior reubicación, en un plazo inicial de seis meses (cfr. fs. 29).

Los agravios del actor se centran, globalmente, en tres órdenes:

- i) La afectación del derecho de ser oído previo al dictado del acto administrativo que resuelve la transferencia del agente al PROCAM (fs. 37/38);
- ii) La afectación de la equidad y del derecho a la igualdad, en tanto de manera aislada se separa un agente de su ámbito normal de trabajo y, consecuentemente, de sus compañeros (fs. 40/44);
- iii) La afectación del derecho a la propiedad, la estabilidad y a escoger libremente su trabajo, en tanto el PROCAM podría esconder fines disciplinarios y segregativos (fs. 47/52);

## **II.- Admisibilidad formal de la acción**

Para determinar la admisibilidad formal de la acción, corresponde verificar si el accionante ha dado cumplimiento con los siguientes extremos:

A) identificar de manera precisa la norma de alcance general que se considera inválida; B) mencionar el precepto constitucional presuntamente afectado por la vigencia de la norma que se objeta; y C) explicar claramente la conexión entre las normas de alcance general objeto de tacha y las cláusulas constitucionales invocadas y las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Doctrina del TSJ *in re* “*Massalin Particulares S. A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*”, expte. n° 31/99, resolución del 5/5/1999, en *Constitución y Justicia* [Fallos del TSJ], Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2001, t. 1, p. 56, y “*Alegre Pavimentos SACICAFI c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*”, expte. n° 366/00, resolución del 16/8/2000; “*Federación de Cámaras de Lavaderos de Ropa c/ GCBA s/ acción meramente declarativa* (Art.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

***A) Identificación de la norma de alcance general que se considera inválida***

Si bien el actor en su demanda señala que su objeto es la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución N° 285/MHGCBA/13 y su Anexo, por la cual se instrumentó el Acta de Negociación Colectiva N° 4/13, entiendo que tales extremos no resultan suficientes para dar por cumplido el requisito exigido por el art. 113 inc. 2°. Veamos.

**1.- Preliminar: ausencia de fundamentación del carácter general de la norma**

De una lectura superficial de la demanda incoada, se evidencia que el actor no ha fundado el carácter de norma de alcance general que considera inválida.

Durante todo su desarrollo argumental, el actor se limita a manifestar las razones por las cuales entiende que los actos atacados resultan inconstitucionales, sin fundamentar, su naturaleza y las razones por las cuales considera que estamos ante una norma de carácter general, susceptible de ser revisada por esta vía.

Dicha omisión afecta la procedencia de la vía elegida, por cuanto es a los actores a quienes le corresponde la carga de demostrar que se encuentran cumplidos los presupuestos constitucionales y legales que ameriten el conocimiento del Tribunal de esta acción originaria (Cnf., fallo TSJ Expte. n° 8824/12 "Banco de la Provincia de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", 24/08/2012). Máxime cuando tal carácter puede resultar, en el caso, opinable.

---

277 CCAYT", expte. n° 3937/05, resolución del 15/06/2005; "Zurcher, Silvia Adelina c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", expte. n° 6296/08, resolución del 25/03/2009, entre muchos otros.

## **2.- Las particularidades del caso**

Sin perjuicio de la omisión del actor, entiendo que a diferencia de otros casos, el supuesto aquí cuestionado, presenta una particular complejidad que torna necesario realizar la siguiente distinción a la luz de la doctrina emanada de este Tribunal:

- A.** Cuál es en definitiva la norma cuestionada y si cumplen con el carácter general;
- B.** Si fueron emanadas de una autoridad estatal y,
- C.** La adecuada identificación que le compete al actor.

### **a .- La naturaleza de la Resolución N° 285/MHGCBA/13**

Si bien el actor indica en su demanda que pretende que se declare “la inconstitucionalidad, invalidez e inaplicabilidad, de la Resolución N° 285-MHGC-13 y de su Anexo” (fs. 36), lo cierto es que la Resolución cuestionada constituye un acto meramente formal, que se limita a instrumentar otro acto de distinta naturaleza: el Acta de Negociación Colectiva 4/13, sobre el cual gira la pretensión del actor.

De esta manera, aun cuando el actor no dedica una sólo línea a diferenciar esta cuestión, corresponderá –por expresa remisión a la doctrina sentada por ese máximo Tribunal- analizar la admisibilidad de la acción en relación a aquel otro acto, que es, en definitiva, el sustancialmente cuestionado por el actor<sup>2</sup>.

### **b.- La naturaleza del Acta de Negociación Colectiva N° 4/13**

---

<sup>2</sup> En efecto, ese Tribunal en pleno sostuvo en el precedente “Doy, Miguel c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad y nulidad” del 22/12/1999, en una situación asimilable a la de estos actuados que “Si bien el decreto impugnado, N° 3135/98, tiene un contenido meramente formal en tanto se limita a aprobar la renegociación contractual obrante en un anexo no publicado, como fue señalado por el Tribunal en la resolución de fs. 28/30, la documentación acompañada por la Ciudad de Buenos Aires permite afirmar la existencia de una norma (al menos, la que fija el valor del peaje) de imposición general a todos los usuarios de la autopista...” (c° 1).



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

El acta de negociación colectiva N° 4/13 de la Comisión Paritaria Central por la cual se creó el PROCAM, fue suscripta entre el GCBA y el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad (v. fs. 27)

De esta manera, conforme lo establece el art. 86 de la Ley N° 471<sup>3</sup>, las normas de las convenciones colectivas de trabajo son de cumplimiento obligatorio para el GCBA y para los trabajadores comprendidos en ellas, no pudiendo ser modificadas unilateralmente.

En virtud de ello, el acta en cuestión constituye una norma destinada a regir los derechos de los trabajadores del GCBA hacia el futuro, de lo que se desprende su carácter de *norma general*. En este sentido, el Tribunal ha sostenido que "...la circunstancia de que la norma esté dirigida a un universo de personas reducido, los agentes del GCBA, tampoco empece, contrariamente a lo que sostiene el GCBA, a su carácter general, ni a cuestionar su validez por medio de una ADI."<sup>4</sup>

**c.- El requisito de ser emanada por autoridad local**

Afirmado por tanto el carácter general de las disposiciones del acta cuestionada, corresponde, determinar si la misma constituye una norma *emanada de una autoridad de la Ciudad*, tal como exige el art. 113 inc. 2° CCABA.

**Primero.** En principio, ello resulta de difícil determinación, puesto que nos hallamos frente a un acto bilateral celebrado por el Ministerio de Hacienda del GCBA por un lado y por el Sindicato Único de Trabajadores del Estado por el otro. Por tanto, corresponde determinar el alcance del término empleado por el constituyente local.

<sup>3</sup> Texto consolidado conforme Ley N° 5.454.

<sup>4</sup> Ver voto del Dr. Lozano en Expte. n° 9066/12 "Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", 14/05/2014.

i) El capítulo segundo de la Constitución local enuncia las autoridades de la Ciudad, entre las cuales se halla, evidentemente el Poder Ejecutivo y su gabinete de Ministros, pero no se incluye allí a las asociaciones sindicales. Por su parte, el art. 1º del CCAyT, al definir a las autoridades administrativas no abarca como tal a dichas asociaciones.

ii) A su vez, conforme se desprende de la Ley Nacional N° 23.551, las asociaciones sindicales que deseen constituirse como tales, deberán inscribirse como personas jurídicas conforme las normas de fondo (arts. 23 y 58). Ahora bien, el art. 146 del Código Civil y Comercial no encuadra a las asociaciones sindicales como personas jurídicas públicas, debiendo catalogarlas por tanto, como asociaciones privadas, sin perjuicio de su fuerte regulación estatal.

**Segundo.** Expuesto ello, nos hallamos frente a un acto bilateral, en el cual sólo una de las partes suscribientes constituye una autoridad local.

Desde esta perspectiva y tal como fuera señalado por el Tribunal desde sus comienzos, en materia de control abstracto de constitucionalidad, la competencia de un tribunal constitucional ha de ser interpretada restrictivamente, no pudiendo ir más allá de las hipótesis previstas por el constituyente en forma expresa<sup>5</sup>.

También ha dicho que, por principio, no son controlables ni cuestionables por esta vía y ante ese Tribunal en única instancia, los contratos celebrados entre el Estado o uno de sus poderes y otras personas, privadas o públicas, aun por la vía indirecta de impugnar un decreto formal de aprobación del Jefe de Gobierno<sup>6</sup>.

Sin perjuicio de ello, el Tribunal ha declarado -por mayoría- admisible tales acciones cuando, como en el caso, se cuestiona –sin perjuicio de su

---

<sup>5</sup> Ver voto de la Dra. Ruiz en E xpte. n° 52/99 “Doy, Miguel c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y nulidad”, 20/04/2001.

<sup>6</sup> Ver voto del Dr. Maier en “Doy...” ya citado.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

origen paccionario- una "norma de imposición general", emergente de la interacción de disposiciones del contrato con el decreto que lo aprobó. En definitiva, como indicó el TSJ, esta estipulación, bilateral y singular en ambos polos, contiene una habilitación que se proyecta sobre un universo de terceros, ajenos a las partes suscribientes.<sup>7</sup>

**Tercero.** Desde tal perspectiva, entiendo que la doctrina del Tribunal puede ser trasladada a los presentes actuados *mutatis mutandi*, en tanto si bien el acta en cuestión fue celebrada entre una autoridad de la Ciudad y una asociación sindical, la misma tiene por único objeto establecer un programa de capacitación que tiene por objeto regir hacia el futuro, la conducta y la relación de empleo de los agentes del GCBA con el propio GCBA y, cuya eventual derogación tampoco impacta en las demás normas en las que se funda dicha acta.

**Cuarto.** Asimismo, se pueden considerar dos argumentos adicionales, por los cuales entiendo que el Acta de Negociación Colectiva, podría ser susceptible de ser cuestionada por medio de la presente acción.

En primer lugar, no resulta menor que una de las partes sea el Estado suscribiente y que, incluso, el Acta deba ser luego instrumentada por un acto administrativo del Ejecutivo. De esta manera, la actividad normativa de las partes puede ser fácilmente equiparable a la actividad legisferante, desde que integra de manera concomitante con la Ley N° 471, las disposiciones jurídicas que rigen a los agentes del GCBA.

En segundo lugar, cabe advertir que tal como indica el art. 86 de la Ley N° 471 ya citado, las prescripciones establecidas como consecuencia

<sup>7</sup> Ver voto del Dr. Casás en "Doy..." ya citado.

de las negociaciones colectivas tienen carácter obligatorio para los agentes del GCBA y para el propio GCBA.

**d.- Omisión de Identificar de manera precisa la norma de alcance general**

No obstante lo expuesto, entiendo que la vía intentada no puede prosperar, en tanto el actor no logra identificar de manera clara y precisa qué aspectos de la norma cuestionada entiende contrarios a los preceptos constitucionales que enumera. Veamos.

**Primero.** Al sostener en su acción que se pretende que el Tribunal Superior declare la inconstitucionalidad “de la Resolución N° 285-MHGC-13, y de su Anexo” (cfr. fs. 36 segundo párrafo, OBJETO), pareciera que lo que pretende impugnar el accionante es el PROCAM en su totalidad.

Sin embargo, como fuera expuesto en el acápite II, la fundamentación de la pretensión impugnatoria está solo direccionada a tres aspectos i) la eventual lesión al derecho a ser oído; ii) la eventual afectación del derecho a la igualdad y iii) la supuesta alteración del derecho de propiedad y libertad.

**Segundo.** El actor sólo se ocupa de realizar un cuestionamiento genérico del Acta y del Programa que impugna, centrado en los agravios anteriormente expuestos, pero no especifica cuál o cuáles de todas las disposiciones contenidas en cada uno de los articulados del Acta cuestionada resultan contrarias a las normas constitucionales que alude y las razones que lo justifican.

Tal como ha sostenido el Tribunal en reiteradas oportunidades: *“el actor tiene la carga de identificar precisamente la o las reglas particulares del orden jurídico local que pretende que sean excluidas del catálogo que lo conforma. Debe citar con absoluta precisión el texto o segmento normativo cuya pérdida de vigencia demanda, como efecto de la sentencia que dictará el Tribunal (art. 113, inc. 2, CCBA). Pues no parece posible que,*





**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

*frente a una demanda de esta naturaleza, sea el Tribunal quien precise su objeto. La impugnación in totum de una ley ... sólo será admisible cuando el actor exprese las razones que señalen un vicio constitucional que obligue a invalidar hasta las disposiciones formales de la ley". Esta carga no ha sido cumplida por el actor<sup>8</sup>.*

***B) Mencionar el precepto constitucional presuntamente afectado por la vigencia de la norma que se objeta***

Respecto de este segundo requisito, el actor sostiene que el Acta impugnada es contraria a los arts. 18, 14 bis y 16 de la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales (art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como la Observación General N° 18, art. 1.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Convenio de la OIT N° 111 sobre Discriminación en Materia de Empleo y Educación), que consagran los principios de equidad e igualdad y la prohibición de discriminación.

Funda la afectación de tales derechos en los tres agravios referidos en el acápite II del presente: i) la eventual lesión al derecho a ser oído; ii) la eventual afectación del derecho a la igualdad y iii) la supuesta alteración del derecho de propiedad y libertad.

Si bien de la lectura de la demanda se advierte una enumeración extensa de derechos y garantías previstos en la Constitución local, nacional e incluso en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, el actor no logra vincular los preceptos de la norma cuestionada, con tales derechos y garantías, tal como se expondrá en el siguiente punto.

---

<sup>8</sup> Del voto de la Dra. Ana María Conde, en Expte. 6490/09 "Barilati, Juan Ignacio c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"; del 29/07/2009. Ver asimismo, Expte n° 2953/04 "Asociación Argentina de Compañías de Seguros c/ GCBA" s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", 12/04/2004 y expte. n° 3937/05 "Federación de Cámaras de Lavaderos de Ropa c/ GCBA s/ acción meramente declarativa (Art. 277 CCAyT)"; 15/06/2005.

***C) Explicar claramente la conexión entre las normas de alcance general objeto de tacha y las cláusulas constitucionales invocadas y las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad.-***

Como ya se ha expuesto, la acción contiene déficits de fundamentación y no logra establecer una conexión entre la norma cuestionada y los principios constitucionales que considera afectados. Veamos con mayor detenimiento:

1. El derecho constitucional al debido proceso, en tanto no prevé que el agente pueda ser oído en forma previa al acto que ordene la transferencia del agente al PROCAM (fs. 37/38).
2. El principio de equidad e igualdad, en tanto el agente afectado al Programa sería tratado de manera desigual a los que no participan en el mismo (fs. 40/44).
3. El derecho a la propiedad de elegir libremente la ocupación, al obligar al agente a someterse al PROCAM (fs. 47/52).

Sin embargo, los argumentos del actor no pueden justificar la admisibilidad de la ADI, en tanto que:

**1) Planteo Conjetural.** El actor parece suponer en su demanda que los agentes públicos forzosamente y en todos los casos, estarán disconformes con la capacitación y/o la posterior movilidad. Tal conjetura, no resulta a priori plausible, en tanto:

i) La capacitación es precisamente una de las herramientas claves para el crecimiento dentro de la carrera administrativa y el escalafón (cfr. arts. 31 y 32 de la Ley N° 471);

ii) El PROCAM se enmarca dentro de los principios que rigen la carrera administrativa, y en particular de la capacitación, desarrollo y crecimiento de los agentes, tal como lo establece el art. 31 de la Ley N ° 471 y de los principios consagrados por el art. 2 de la



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

mentada Ley (idoneidad, capacitación, eficiencia y eficacia en la organización del servicio y finalidad de la prestación del servicio);

**2) Ausencia de disposiciones disciplinarias.** El accionante presenta al PROCAM como una suerte de medida disciplinaria, lo que tampoco encuentro suficientemente fundado, ya que:

i) Ello no surge de la simple lectura de la Negociación Colectiva bajo análisis y tampoco el actor identifica de qué disposición específica del Acta podría derivarse tal conclusión;

ii) Tampoco explica de qué manera un acto que disponga la capacitación del agente puede resultar, a priori y en abstracto, asimilable a un procedimiento en el que se afecten las garantías del debido proceso del agente, el derecho a la igualdad y su libertad.

iii) De los puntos del Acuerdo, se desprende -por el contrario- que los objetivos tenidos en cuenta son los de la jerarquización del capital humano destinado a prestar servicios, el incremento de dotación de las reparticiones que brindan servicios directos y esenciales para los ciudadanos y la consecuente necesidad de capacitación de los agentes (fs. 27/28).

Por tanto, como se expuso en el punto a.D, el actor no logra individualizar de manera concreta qué preceptos del Acta cuestionada alteran las garantías constitucionales aludidas y no resulta posible, *a priori* y en abstracto, realizar un adecuado examen de constitucionalidad como pretende el actor.

Tiene dicho el Tribunal que la mera invocación de principios y normas constitucionales resulta insuficiente para que la petición pueda ser adecuadamente apreciada<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> V. Voto del Dr. Casas (c° 6) Expte. n°4795-06 "Bandieri, Luis María y otro c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" y su acumulado Expte. n° 4796/06 "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", 01/11/2006.

En suma, la acción no demuestra —con la suficiencia que éste proceso exige<sup>10</sup>— que la Resolución en crisis vulnere, en su análisis abstracto, las referidas previsiones constitucionales y convencionales.

Por las razones expuestas, estimo debe rechazarse la acción declarativa de inconstitucionalidad interpuesta por el Sr. Richard Della Mora.

Se suscribe el presente de conformidad con la delegación establecida en el art. 6° de la Resolución FG N° 214/2015.

Fiscalía General, 9 de junio de 2016.

**DICTAMEN FG N° 416-ADII/16.**



Juan G. Corvalán  
Fiscal General Adjunto  
Contencioso Administrativo y Tributario

Seguidamente se remitieron las actuaciones al TSJ. Conste.



María Victoria Finn  
Secretaria de Fiscalía de Cámara  
de la Secretaría Judicial  
MPF - CABA

---

Buenos Aires, uno de noviembre de 2006.

<sup>10</sup> Ver fallo Expte. N° 11563/14 “Asociación Inmobiliaria de Edificios de Renta y Horizontal”, 15/4/2015, considerando 2, párrafo 2°, del voto del Dr. Lozano.