

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 2 de junio de 2000.

Vistos los autos: "Guida, Liliana c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ empleo público".

Considerando:

1°) Que contra la sentencia dictada por la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que, al confirmar la de primera instancia, admitió la acción de inconstitucionalidad deducida por la actora, interpuso el Estado Nacional (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) el recurso extraordinario que fue concedido.

2°) Que el recurso extraordinario resulta formalmente procedente en razón de que se ha cuestionado la constitucionalidad e inteligencia de normas federales y la decisión del a quo ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1° de la ley 48). Cabe agregar que, según reiterada jurisprudencia, en la tarea de esclarecer la inteligencia de normas federales, esta Corte no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni por las de las partes (Fallos: 312:529 y sus citas, entre muchos otros).

3°) Que el a quo hizo lugar a la demanda deducida por la actora -que se desempeña en el ámbito de la Comisión Nacional de Energía Atómica- contra la decisión del Poder Ejecutivo Nacional exteriorizada en el decreto 290/95, de "reducir las retribuciones brutas totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanentes y el sueldo anual complementario...", norma por la cual se hallaba alcanzada en virtud de lo dispuesto en su art. 1°.

4°) Que para así resolver, expresó la cámara de apelaciones que, tratándose de un decreto de necesidad y urgencia -así calificado en su art. 31-, de sus considerandos no surge la existencia de circunstancias excepcionales de grave riesgo social ni -en consecuencia- la justificación de la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes (conf. nuevo texto sancionado en 1994, correspondiente al art. 99, inc. 3°, segundo párrafo). Agregó que, si bien es admisible en la relación de empleo público la facultad unilateral del Estado para efectuar modificaciones en el régimen vigente, en el caso dichas modificaciones no tuvieron su contrapartida en indemnización o compensación de ninguna especie. Puntualizó también que la reducción de salarios dispuesta en el citado decreto no sólo carece de limitación temporal, sino que es definitiva, dado que no se prevé forma alguna de devolución de las sumas descontadas. Estimó que la medida en cuestión resultaba violatoria del principio de igualdad establecido en la Constitución Nacional, al haberse excluido a ciertos sectores del personal estatal de la reducción de salarios dispuesta y prever un sistema inequitativo para fijar las sumas que serían detraídas de las remuneraciones. Finalmente, afirmó que la ratificación del decreto 290/95 mediante la ley 24.624 había remediado su defecto de origen, no así los otros vicios que lo afectan, en especial, la violación del derecho de propiedad y a la garantía de la igualdad.

5°) Que el recurrente se agravia contra dicha decisión, sosteniendo que se sustenta en una premisa falsa que es la de suponer que el Estado carece de atribuciones para disminuir en forma general la remuneración de los agentes del sector público, que ninguna norma obsta a la restricción sa-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

larial dispuesta y que la administración goza de la prerrogativa de introducir modificaciones en los contratos administrativos por razones de interés público. Aduce que los funcionarios y empleados estatales tienen derecho a un sueldo, mas no a su intangibilidad. Afirma que la situación financiera que atravesó la Administración Pública Nacional originada en la repercusión local que tuvo la crisis internacional desatada en 1994, hizo necesaria la adopción de severas medidas de reducción del gasto público con la finalidad exclusiva de afrontar ese contexto de extrema gravedad e impedir efectos irreparables para la economía nacional. En tales condiciones, considera arbitraria la decisión que atiende los pretendidos derechos individuales de los actores, en desmedro de los derechos de la comunidad, cuyo bienestar persigue el Estado Nacional con medidas como la cuestionada. Sostiene que la ausencia de plazo expreso de la restricción salarial dispuesta por razones de emergencia no invalida el decreto 290/95, ya que -al ser transitoria- se mantiene mientras aquéllas persistan y cuando desaparecen, también cesan los efectos ordenados en dicha norma. Afirma que no existe lesión al derecho de propiedad reconocido en el art. 17 de la Constitución Nacional, ni afectación del principio de igualdad de la misma raigambre, ya que las distinciones que se efectúan en la norma responden a pautas objetivas y razonables.

6°) Que liminarmente corresponde señalar que la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de la situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo en favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto

legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis.

7°) Que, en tales condiciones, corresponde considerar los agravios referentes a la constitucionalidad del decreto 290/95, ratificado por la mencionada ley 24.624.

Cabe recordar que el fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (Fallos: 136:161; 313:1513 y 317:1462).

Esta Corte ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden los efectos de los contratos como los de las sentencias firmes, siempre que no se altere la sustancia de unos y otras (Fallos: 243:467), a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (Fa-

llos: 238:76). En estos casos, el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución. No debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado (Fallos: 171:79) toda vez que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (Fallos: 238:76). La res-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

tricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (confr. Fallos: 243: 467).

8°) Que la doctrina expuesta es de estricta aplicación en el sub iudice, pues la decisión de reducir las remuneraciones en forma generalizada, no resulta un ejercicio irrazonable de las facultades del Estado frente a una situación de grave crisis económica. La reiteración de esas situaciones de emergencia no enerva la necesidad de conjurarlas adoptando las medidas más aptas para evitar un mal mayor.

9°) Que la modificación de los márgenes de remuneración, en forma temporaria, motivada por los efectos de una grave crisis internacional de orden financiero, no implica per se una violación del art. 17 de la Constitución Nacional. Corresponde advertir, en este aspecto, que la ausencia de indemnización o compensación por la reducción salarial, no

constituye el elemento determinante para juzgar la constitucionalidad de la norma, como parece entenderlo el a quo. Es que la relación de empleo público se rige por pautas de derecho público, en las que el Estado goza de prerrogativas que resultarían exorbitantes para el derecho privado, pero que componen el marco en que se desenvuelve su poder de gobierno.

10) Que, sin embargo, esas prerrogativas no son absolutas ni irrestrictas, sino que encuentran su límite en la imposibilidad de alterar la sustancia del contrato celebrado. La reducción salarial, producto de la emergencia, no puede modificar la relación de empleo público originariamente

establecida hasta desvirtuarla en su significación económica, ya sea porque deja de expresar un valor retributivo razonable en función del cargo que desempeña el agente, o porque la disminución salarial importa la pérdida de su posición jerárquica o escalafonaria.

11) Que al respecto cabe señalar que no media lesión a la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional, cuando como en el caso, por razones de interés público, los montos de las remuneraciones de los agentes estatales son disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo público en la medida en que la quita no resultó confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada.

En tal sentido, ha de puntualizarse que los porcentajes de reducción fueron los siguientes: remuneraciones de dos mil uno a tres mil pesos: cinco por ciento; remuneraciones de tres mil uno a cuatro mil pesos: diez por ciento y remuneraciones de cuatro mil pesos en adelante: quince por ciento (art. 2 del decreto 290/95).

Estos porcentajes, si bien traducen una sensible disminución en los salarios, no revisten una magnitud que permita considerar alterada la sustancia del contrato.

12) Que, por lo demás, conforme surge de la motivación del decreto en cuestión, la reducción de la remuneración fue de carácter transitorio y de excepción.

Al respecto se ha expresado: "Basta señalar la innegable existencia de ese desequilibrio así como su gravedad, para que una legislación excepcional, de carácter temporario, sea legítima aunque ella signifique restricciones a derechos individuales que, en circunstancias normales, no habrían sido admisibles de acuerdo con la Constitución (...). Es verdad que esta legislación está vigente en el país desde hace demasiados

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

años. Pero la 'temporariedad' que caracteriza a la emergencia, como que resulta de las circunstancias mismas, no puede ser fijada de antemano en un número preciso de años o de meses. Todo lo que cabe afirmar razonablemente es que la emergencia dura todo el tiempo que duran las causas que la han originado" (Fallos: 243:449, voto del juez Orgaz).

13) Que haber omitido establecer el plazo de duración de la medida no constituye un elemento descalificante de la validez de la norma, pues es sabido -y lo ha reconocido este Tribunal ya en Fallos: 243:449, cit. supra- que es difícil prever la evolución de la crisis de la economía y su prolongación en el tiempo (confr. Fallos: 313:1513). En tal sentido, el art. 25 del decreto 290/95 faculta al Poder Ejecutivo Nacional a dejar sin efecto en forma parcial o total sus disposiciones, en la medida en que se superen las causales

que les dieron origen. Si bien la norma deja un amplio margen de discrecionalidad al accionar del Poder Ejecutivo, importa la previsión concreta del cese de las medidas de emergencia y -por consiguiente- la posibilidad de verificar el razonable ejercicio de esa facultad. En el caso, ello se ratifica plenamente porque, superadas las razones que justificaron su dictado, mediante el decreto 1421/97 se dispuso dejar sin efecto a partir del 1° de enero de 1998 la medida cuestionada.

14) Que, por lo demás, en el marco de la relación de empleo público el Poder Ejecutivo goza -en el ámbito de su competencia- de prerrogativas exorbitantes propias del régimen ius administrativo que le permiten, a fin de satisfacer en la mejor forma el interés público, introducir modificaciones en el contrato, siempre que ellas sean razonables y no signifiquen una alteración sustancial de sus condiciones.

Cabe destacar que esta Corte ha reconocido desde

antiguo las particularidades de la relación de empleo público y su incidencia en las modalidades que ésta asume (Fallos: 166:264; 187:116; 191:263; 210:85; 220:383, entre otros).

Más recientemente, aunque fundado en otras motivaciones, este Tribunal ha señalado que no puede soslayarse que el Estado se encuentra en posición de variar unilateralmente las condiciones del contrato, inclusive en lo concerniente a las funciones que han sido encomendadas al empleado, siempre que tales modificaciones sean impuestas de modo razonable (Fallos: 315:2561 y 318:500). Asimismo, con relación a la garantía establecida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional se ha puntualizado, que el derecho a la estabilidad

en el empleo público no es absoluto, de modo que coloque a sus beneficiarios por encima del interés general, al obligar a mantenerlos en actividad aunque sus servicios dejen de ser necesarios, ya sea por motivos de economía o por otras causas igualmente razonables (Fallos: 261:361, entre otros).

15) Que la intangibilidad del sueldo del empleado público no está asegurada por ninguna disposición constitucional, ya que la Ley Fundamental sólo la contempla respecto del presidente y vicepresidente de la Nación, los ministros del Poder Ejecutivo, los jueces de la Nación y los miembros del Ministerio Público (arts. 92, 107, 110 y 120 de la Constitución Nacional). No existe, por ende, un derecho adquirido a mantener el nivel de la remuneración futura sin variantes y en todas las circunstancias. Aun la estabilidad administrativa reconocida en el art. 14 bis de la Constitución, es susceptible de razonable limitación "en ocasión de grave penuria nacional" (Fallos: 253:478), por lo que ante la misma situación, no puede juzgarse inícuo la decisión de disminuir -razonablemente- las remuneraciones que deben ser atendidas con

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

el presupuesto de la Nación, sin que sea requisito de validez para tal disposición, la restitución de las sumas que los agentes han dejado de percibir.

16) Que, por otra parte, no existe violación de la garantía de igualdad establecida en el art. 16 de la Constitución Nacional, la que según el a quo, estaría dada porque la norma exceptúa a determinados sectores de la reducción salarial y hace recaer un mayor peso en el aporte a agentes cuyos ingresos son menores al de otros que, por encuadrarse en una escala superior, sufren una reducción de menor magni-

tud, ya que tiene como límite el monto mínimo de esa escala.

Conforme lo ha sostenido en forma reiterada esta Corte, la garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallen en una razonable igualdad de circunstancias, lo que no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o desfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución (Fallos: 313:1513, considerando 57 y sus citas).

Cabe señalar, como lo ha hecho esta Corte en el precedente mencionado, que los perjuicios que afectan a ciertos sectores son correlato casi inevitable de muchas medidas de gobierno, sin que se advierta en el caso la concurrencia de factores distorsionantes de la finalidad que inspiró la sanción de la norma, mediante la infundada inclusión o exclusión de sectores a los que aquélla alcanza.

Por su parte, la posibilidad de eliminar total o parcialmente el ajuste a medida que se superen las causas que le dieron origen (art. 25 del decreto), permite atenuar las reducciones de un modo general o bien eximir sólo al personal

que el Poder Ejecutivo considere conveniente para el mejor funcionamiento del Estado; por lo que tal disposición no evidencia, en sí, un vicio de persecución o indebido privilegio a sector alguno de los asalariados estatales. Ello es así, pues conferir cierto poder al ejecutivo para ir exceptuando a determinados grupos de personas, es, en definitiva, otorgar simplemente un margen de discreción en base a criterios de mejor servicio, sin que a ello se oponga la eventual falta de

uniformidad salarial que pudiera resultar, por no ser éste un criterio que condicione a la legislación en la materia.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se hace lugar al recurso extraordinario deducido y se revoca el fallo impugnado. Las costas se imponen por su orden en atención a las particularidades de la cuestión. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (según su voto)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (según su voto)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - ANTONIO BOGGIANO (según su voto)- GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (según su voto)- ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (según su voto).

ES COPIA

G. 304. XXXIII.  
Guida, Liliana c/ Poder Ejecutivo Nacional  
s/ empleo público.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

VO-/-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-// - TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1°) Que los antecedentes de la causa han sido objeto de adecuada reseña en el dictamen que antecede -capítulos I a IV- por lo que corresponde remitir a ellos, en razón de brevedad.

2°) Que la cuestión a resolver en autos consiste en determinar si el Poder Ejecutivo Nacional pudo válidamente dictar el decreto 290/95, que -con sustento en la crisis financiera de la Administración Pública Nacional y para controlar y reducir el gasto público- dispuso la reducción de las retribuciones normales y mensuales del personal de la administración nacional.

3°) Que ante todo, corresponde dejar en claro que la medida reseñada constituye uno de los llamados "decretos de necesidad y urgencia". Tal naturaleza determina los requisitos constitucionales que debe satisfacer para su validez.

A ello no obsta las facultades que al presidente le asisten como jefe de la administración pública. En efecto, es la misma norma la que así se califica, sin que las distinciones que la recurrente ensaya en el remedio federal, sean suficientes para arribar a una conclusión diversa, sobre todo cuando no es sencillo observar una estructura orgánica cuya reglamentación haya sido establecida con mayor dificultad que la constitución del departamento ejecutivo (A. Hamilton, *The Federalist*, 1788, trad. al español por J. M. Cantilo, ed. Imprenta del Siglo, Buenos Aires, 1868, cap. LXVII).

4°) Que la entonces reconocida competencia legislativa para regular la materia que aborda el decreto 290/95 no importa desconocer la proximidad del Poder Ejecutivo con esas cuestiones, en su carácter de jefe de la administración pú-

blica que ostenta el presidente de la Nación.

Sabido es que las principales funciones de un jefe del ejecutivo corresponden a dos categorías principales: políticas y administrativas. Sin embargo, no debe olvidarse que en los Estados Unidos -cuna del sistema presidencialista-, el presidente fue en su concepción, principalmente, un jefe político que carecía de la dirección de los asuntos administrativos. Sus poderes eran esencialmente políticos y militares, y así fue plasmado en la Constitución de los Estados Unidos. Los funcionarios encargados de los asuntos administrativos debían estar, por el contrario, bajo la dirección del poder legislativo. El primer Congreso, al organizar el departamento administrativo, actuó de acuerdo con esta concepción. Al crear los departamentos de Relaciones Exteriores y de Guerra, los colocó bajo el control del presidente, pero cuando se trató de crear el Departamento del Tesoro, mostró el claro propósito de mantener su administración bajo la dirección de la Legislatura. Sin embargo, la iniciativa práctica del presidente en cuestiones administrativas comenzó a configurarse a través del uso. Es así como ese mismo primer Congreso organizó posteriormente los departamentos, sobre la base de la teoría de que al ejecutivo le corresponde la dirección de la administración. Si bien se afirma que el desenvolvimiento de la jefatura administrativa del presidente hasta su amplitud actual pudo haber ido más allá de la concepción original de los constituyentes norteamericanos, se ha considerado que el desarrollo real en este sentido ha sido muy saludable en contraposición a la experiencia anterior de la Confederación, que demostró la absoluta ineficacia de una administración sujeta a la dirección legislativa. Cabe recordar que la falta de un ejecutivo eficaz en la Confederación, planteaba un problema de primera magnitud a los hombres de 1787. Ese tipo de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

administración necesariamente se tradujo en una débil ejecución de las leyes, y un gobierno con una ejecución débil -cualquiera que sea en teoría- tiene que ser en la práctica un mal gobierno (A. Hamilton, op. cit., cap. LXX).

Del mismo modo, es al Poder Ejecutivo al que le toca de modo prevalente el mantenimiento de la paz. Así, en numerosos fallos, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha establecido que la obligación de mantener la paz de un Estado descansa en el Poder Ejecutivo, único de los tres poderes que posee los requisitos necesarios para el logro de tal fin. Cabe destacar que el término "paz" no ha sido entendido en simple contraposición al de "guerra", sino a toda situación de turbación o de crisis. Es así, como se han considerado violatorios de la paz del Estado el asalto a un juez federal (in re Neagle, 135 E.U., en 69), la huelga Pullman de 1894 (in re Debs, 158 E.U., 565), entre otros. En el primero de los casos mencionados -conocido como la causa principal que trata la cuestión de las prerrogativas del Poder Ejecutivo- se ha afirmado que existe una "paz en los Estados Unidos" que el presidente tiene el deber orgánico de preservar por todos los medios a su disposición.

5°) Que el origen y desarrollo descripto respecto del carácter de responsable político de la administración general del país que ostenta el presidente de la Nación (expresamente previsto en el art. 99, inc. 1°, de la Constitución Nacional), y en virtud del cual se encuentra facultado para el dictado de decretos de necesidad y urgencia en casos como el presente, no ha sido desconocido en modo alguno por el constituyente de 1994. En efecto, no se ha ignorado que la energía en el ejecutivo es una cualidad sobresaliente en la definición de un gobierno eficaz, y por lo tanto, respetuoso del principio republicano de gobierno. Es del caso señalar, que el mismo

respeto por este principio ha inspirado la reforma relativa a la necesaria intervención del Congreso. Así, una vez conjurado el peligro de la ineficacia, su actuación transforma a este tipo de decretos en un acto complejo en el que forzosamente el poder legislativo debe intervenir, a fin de otorgarle la legitimidad necesaria (art. 99, inc. 3, último párrafo, de la Constitución Nacional). Idénticas razones han inspirado la exclusión de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

6°) Que tal como lo recordó el Tribunal en la causa "Verrochi" (Fallos: 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso, a tenor de las consideraciones que más abajo se expondrán.

7°) Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513.

Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional).

No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter.

8°) Que frente a situaciones de crisis, el derecho comparado da cuenta de la utilización de las más distintas herramientas -constitucionales y extraconstitucionales- para conjurarlas: desde la llamada legislación contingente (contingent legislation) hasta la ley marcial. También en nuestro ordenamiento jurídico se previeron instrumentos de excepción, tal es el caso del "estado de prevención y alarma" que podía declarar el Poder Ejecutivo, comunicándolo al Congreso (art. 34 de la Constitución de 1949).

Cabe recordar que en los Estados Unidos fue a partir de situaciones de beligerancia -sin duda la crisis que reviste mayor gravedad-, que comenzó a esgrimirse a la emergencia como circunstancia justificante de avances sobre los derechos individuales (primero interna -durante la guerra de secesión- y luego internacional -durante la primera guerra mundial-). En nuestro país la Constitución de 1853-60, tiene en el estado de sitio la herramienta excepcional frente a ese tipo de situaciones (art. 23). Este instrumento, necesario ante la existencia de alteraciones de origen político, no resulta el apropiado para hacer frente a las crisis económicas, situaciones que dieron lugar al nacimiento de esta otra herramienta: los decretos de necesidad y urgencia.

9°) Que en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social -más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida- ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fuera recordado por el Tribunal en la causa "Verrocchi" ya citada.

10) Que, por otra parte y en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia.

En efecto, la crisis por la que atravesaban las finanzas públicas era por demás notoria, en el marco, de una aguda crisis internacional, extremos éstos sobre los que ilustran los considerandos del decreto 290/95. Ello requería la adopción de alguna medida tendiente a solucionar el desequilibrio entre los ingresos y los gastos públicos para conjurar la crisis y preservar el valor de la moneda. Debe recordarse que por entonces algunos países enfrentaron la situación mediante devaluaciones, medida que el pasado reciente de nuestra historia económica revela claramente como disvaliosa. Desde esta perspectiva, no puede negarse que da lo mismo que la moneda pierda poder adquisitivo o de compra si se reduce su cantidad nominal, que si ésta se mantiene pero con motivo de la intervención gubernamental, aumenta el precio de los restantes bienes y cosas del mercado, sin los cuales el dinero carece de sentido (Fallos 313: 1513, considerando 35).

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

11) Que establecido que el Poder Ejecutivo Nacional pudo dictar la medida cuestionada, resta examinar si se ha acreditado la violación de las garantías de igualdad ante la ley y propiedad .

Con relación a la primera de ellas, y tal como se indica en el dictamen del señor Procurador, cabe señalar que el decreto 1085/96, dejó sin efecto todas las excepciones reguladas por normas posteriores a la norma impugnada, y restableció la reducción original en los salarios del sector público nacional. De allí que las situaciones de privilegio alegadas como sustento de la violación de la recordada garantía no puedan fundarla.

12) Que para resolver si ha existido o no violación a la garantía de la propiedad, debe partirse de la premisa de que la Constitución Nacional no asegura la intangibilidad de las remuneraciones de los agentes de la administración pública. Es por ello que éstos carecen de un derecho subjetivo al mantenimiento de su monto, y que deben tolerar reducciones que ante situaciones excepcionales de crisis, no alteren la sustancia de su derecho a la retribución, es decir, no sean confiscatorias. En definitiva, si bien el salario goza de la protección del derecho de propiedad, sufre del mismo modo las limitaciones que en supuestos de emergencia se han reconocido como válidas.

Por lo expuesto y de acuerdo a lo dictaminado por el señor Procurador General en lo pertinente, se hace lugar al recurso extraordinario deducido, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda (art. 16, segunda parte, de la ley 48). Con costas en el orden causado en atención a que por las particularidades de la cuestión la vencida pudo fundadamente creerse con derecho a litigar (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Notifíquese y devuélvase. CARLOS S. FAYT.

ES COPIA

VO-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que por su Sala IV confirmó la decisión de la instancia anterior y declaró la inconstitucionalidad del sistema previsto en el decreto 290/95 -ratificado por la ley 24.624-, en tanto redujo la remuneración de la actora, agente de la Comisión Nacional de Energía Atómica, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido en cuanto se cuestiona la inteligencia de normas federales y denegado en lo atinente a los planteos de arbitrariedad y de gravedad institucional.

2°) Que los agravios que presenta el Estado Nacional en esta instancia pueden resumirse así: a) el tribunal a quo parte de una premisa falsa cual es sostener que el Poder Ejecutivo no tiene las atribuciones constitucionales necesarias para reducir en forma general las remuneraciones de los agentes del sector público, cuando existan causas que así lo justifiquen y siempre que la reducción sea razonable; por el contrario, afirma, el Poder Ejecutivo cuenta con tales atribuciones, comprendidas en su facultad de administrar los recursos autorizados por la ley de presupuesto nacional; b) que una cosa es el derecho al sueldo y otra diferente el derecho a su intangibilidad, garantía esta última que sólo corresponde a aquellos a quienes la Constitución Nacional o la ley se los han reconocido expresamente; c) que las condiciones en las cuales se ha dispuesto la reducción impugnada satisfacen acabadamente el criterio de razonabilidad, pues se trata de una rebaja dispuesta para el futuro, en un porcentaje reducido, conforme a una escala decreciente respecto de los agentes de menores ingresos; y d) que del decreto 290/95 tiene una naturaleza doble, pues, por una parte, es un decreto de nece-

sidad y urgencia y, por la otra, es un decreto ordinario -en cuanto dispone disminuciones en el gasto público- y en ambas facetas debe su existencia a razones de necesidad y urgencia pues debía dictarse con la premura que exigía la crisis de la economía.

3°) Que el recurso federal es formalmente admisible pues las cuestiones debatidas en esta instancia conciernen a la interpretación y aplicación de normas federales -decreto 290/95, ley 24.624, y cláusulas constitucionales-, y la sentencia de cámara fue contraria a la pretensión que el apelante sustentó en ellas (art. 14, inc. 1°, de la ley 48).

4°) Que el Congreso de la Nación dictó la ley 24.624, que fijó el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 1996, cuyo art. 18, in fine, dispuso expresamente: "Ratifícase el dec. 290 de fecha 27 de febrero de 1995".

No es ocioso, no obstante, destacar que no es materialmente legislativa la cuestión que se debate en este litigio, en tanto se trata de la reducción en ciertos niveles de la remuneración del personal del sector público sin exceder el margo legislativo dado por el presupuesto que corresponde a la administración general, cuyo establecimiento es atribución del Congreso conforme al art. 75, inc. 8, Constitución Nacional. En efecto, tal como lo ha reconocido sin discrepancias esta Corte en Fallos: 318:554, el derecho de los agentes estatales a una remuneración justa no significa el derecho a un escalafón pético, pues la autoridad administrativa puede dictar normas en la materia en ejercicio de facultades enmarcadas en el entonces art. 86 (hoy 99), inc. 1°, de la Constitución. El monto del sueldo puede ser modificado por la administración pública en ejercicio de la prerrogativa contenida

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

en la pertinente cláusula implícita exorbitante del derecho privado, en tanto no lo altere sustancialmente, es decir, en proporción tal que resulte insuficiente para que el funcionario o empleado afronten las exigencias del costo de la vida (Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo* t.III-B, ed. 1970, pág. 272), y la facultad de hacerlo puede indubitablemente ser ejercida por el presidente de la república en su condición de jefe supremo de la administración.

5°) Que la afirmación precedente, que comporta el reconocimiento de atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo de la Nación (art. 99, inc. 1, de la Constitución Nacional), no obsta al control de compatibilidad entre las normas cuestionadas -las que, según la motivación del decreto, fueron dictadas por razones de emergencia económica, a fin de profundizar y completar el ajuste del gasto público- y las garantías constitucionales, vigentes tanto en tiempos normales como en la emergencia (doctrina de Fallos: 243:467). Ello es así, pues el tribunal a quo ha fundado la inconstitucionalidad no sólo en vicios formales, sino en la violación del derecho a la propiedad y a la igualdad, amparados por los arts. 17 y 16 de la Constitución Nacional.

6°) Que, en este sentido, cabe destacar que los porcentajes de reducción de las remuneraciones que se fijan en las escalas del art. 2 del decreto 290/95, si bien traducen una sensible disminución en salarios de alta significación económica, no revisten una magnitud que permita considerar alterada la sustancia de la relación de empleo público, ni se ha demostrado que la aplicación de la norma produjese la ruptura del necesario equilibrio entre los servicios prestados y el salario pertinente. Por lo demás, tal como surge de la motivación del decreto, la reducción es de excepción y de carácter transitorio. Corrobora lo anterior la circunstancia

de que, superadas las razones que justificaron el dictado del decreto 290/95, por el decreto 1421 del 23 de diciembre de 1997 se dispuso: "déjase sin efecto, a partir del 1 de enero de 1998, las disposiciones contenidas en los arts. 1° y 2° del dec. 290/95, ratificado por el art. 18 de la ley 24.624, y normas modificatorias, complementarias y aclaratorias".

7°) Que tampoco se advierte lesión a la garantía de la igualdad consagrada en el art. 16 de la Constitución Nacional. Según dispone la norma impugnada se aplica al personal del sector público nacional comprendido en los alcances del art. 8° de la ley 24.156, incluido el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, las empresas y sociedades del Estado y las entidades bancarias oficiales, y el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (art. 1°), y sólo se excluyeron los jueces y miembros del Ministerio Público, que tienen garantizada la intangibilidad de sus remuneraciones por expresa disposición de la Constitución Nacional (arts. 110 y 120). Las excepciones que resultan de otras normas complementarias, derogadas posteriormente, que no son objeto de esta litis, pueden configurar distinciones justificadas en criterios librados a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, sin incurrir necesariamente en disfavor, discriminación o ilegítima persecución hacia sector alguno, extremos que, por lo demás, no han sido objeto de demostración alguna en esta causa.

8°) Que, en suma, habida cuenta de que el empleado público no cuenta con un derecho adquirido a mantener el nivel de la remuneración futura sin variantes y en todas las circunstancias, la disminución general de los salarios del sector público en las condiciones formales y sustanciales reseñadas en esta causa no justifica su invalidez constitu-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cional, único juicio que compete a este Tribunal.

Por ello y de modo coincidente con la solución propiciada por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a las particularidades de la cuestión. Notifíquese y devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

ES COPIA

VO-//-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-// -TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1°) Que los antecedentes de la causa han sido objeto de adecuada reseña en el dictamen del señor Procurador General precedente, cuyos términos, en lo pertinente (apartados I a V), se dan por reproducidos en homenaje a la brevedad.

2°) Que en virtud del decreto 290, del 27 de febrero de 1995, el Poder Ejecutivo ejerció -en cuanto al caso interesa- potestades legislativas propias del Congreso de la Nación, como la de fijar las remuneraciones del denominado "Sector Público Nacional"; que comprende la de disponer, por razones presupuestarias, determinadas reducciones en los niveles salariales que se estimen convenientes. Esta última potestad se encuentra prevista específicamente en el art. 75, inc. 8°, de la Constitución Nacional, en cuanto atribuye al Congreso la misión de fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional. Y forma parte de sus atribuciones ordinarias, en tanto el pago de las remuneraciones constituye una erogación corriente a cargo del Estado Nacional, de tal modo que la determinación de los importes respectivos corresponde a la ley de presupuesto, conforme a la cual deben ser invertidas las rentas públicas nacionales (Fallos: 10:282, 84:280 y 249: 140).

Tiene dicho esta Corte que, por vía de principio, el trabajo del funcionario o del empleado público no puede dar lugar a otro crédito que el correspondiente al emolumento autorizado por la ley de presupuesto (Fallos: 319:318 y sus citas).

3°) Que las razones invocadas por el poder administrador en los considerandos del decreto, para ejercer la excepcional competencia que le atribuye el art. 99, inc. 3°,

tercer párrafo, de la Constitución Nacional, conducen al examen de cuestiones de índole financiera, enmarcadas en una política de control y reducción del gasto público, y no se advierte que las medidas adoptadas vulneren el derecho de propiedad y la igualdad reconocidos en la Constitución Nacional (arts. 17 y 16).

4°) Que, en efecto, la disminución general de los sueldos reposa en una escala porcentual no confiscatoria, que deja intactos los emolumentos de quienes perciben hasta dos mil pesos y afecta con alícuotas entre el cinco y el quince por ciento a las remuneraciones superiores; y exceptúa de la reducción sólo a aquellas que la Constitución garantiza con la intangibilidad.

Cabe advertir que la ley 22.140 no acordaba a los funcionarios y empleados públicos el derecho a una retribución intangible, sino, meramente, el derecho a una "retribución justa" (concepto reiterado en el régimen aprobado por la ley 25.164); por lo que el Congreso de la Nación goza normalmente de la facultad de disponer la reducción de las remuneraciones de los agentes públicos siempre que lo considerase necesario o conveniente, bajo condición de respetar una razonable relación de equivalencia entre los servicios prestados y el sueldo pertinente.

Obsérvese que en una economía declaradamente inflacionaria, como la imperante en este país antes de 1991 -en la que los salarios públicos eran actualizados a razón de períodos cada vez más breves y a tasas cada vez más altas, y en la que los precios de los bienes y servicios subían aún más rápidamente-, no cabía otro remedio que intentar adecuar los salarios al ritmo creciente de la canasta de precios definida periódicamente en algún índice oficial. En cambio, en una situación de estabilidad monetaria como la que se mantuvo a

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

partir de aquella fecha, es posible evaluar el costo razonable de la actividad laboral de los servidores públicos, lo que autoriza, llegado el caso, a una juiciosa disminución de los emolumentos con el fin de mantener el equilibrio mencionado en el párrafo anterior.

5°) Que, por su parte, la posibilidad de eliminar total o parcialmente el ajuste a medida que se superen las causas que le dieron origen (art. 25 del decreto), permite atenuar las reducciones de un modo general o bien eximir sólo al personal que el Poder Ejecutivo considere conveniente para el mejor funcionamiento del Estado; por lo que tal disposición no evidencia, en sí, un vicio de persecución o indebido privilegio a sector alguno de los asalariados estatales. Ello es así, pues conferir cierto poder al ejecutivo para ir exceptuando a determinados grupos de personas, es, en definitiva, otorgar simplemente un margen de discreción en base a criterios de mejor servicio, sin que a ello se oponga la eventual falta de uniformidad salarial que pudiera resultar, por no ser éste un criterio que condicione a la legislación en la materia.

6°) Que, en suma, y tal como se expuso en el precedente de Fallos: 251:53, si la medida impugnada no es exorbitante ni caprichosa -aunque pueda parecer errónea o inconveniente, lo que no es equivalente-, el juicio que su acierto pueda merecer a esta Corte no justifica su invalidación constitucional, pues toda discusión sobre el mayor o menor acierto de la política, y sobre la oportunidad y conveniencia de llevarla a cabo, es por completo ajena al debate ante los tribunales de justicia.

7°) Que, por otro lado, el Poder Ejecutivo Nacional justificó una situación de grave riesgo social que hacía pro-

cedente el dictado del decreto 290/95. En efecto, en sus considerandos se hace una concreta y circunstanciada referencia a "la situación financiera que atraviesa la Administración Pública Nacional originada en la repercusión local que tuvo la crisis desatada a fines de 1994 en los mercados financieros internacionales" (lo que constituye un hecho público y notorio), que tornaba imperioso el "control y reducción del gasto público...como medida de alcance transitorio y de excepción..." en un contexto "de austeridad y disminución de costos...".

8°) Que la necesidad y urgencia invocados para dictar el decreto fueron evaluados por el Congreso, al sancionar, diez meses después, la ley de presupuesto 24.624, por cuyo art. 18 no sólo ratificó el decreto, sino que, además, estableció otra limitación concordante con la situación que se procuraba revertir, al suspender transitoriamente el pago de mayores remuneraciones que pudieran corresponder a "movimientos escalafonarios derivados de promociones, ascenso, antigüedad, adicional por grado, adicional por permanencia y todo otro concepto que implique situaciones de similares características".

La intervención del Congreso en esos términos, desplaza, como principio, el limitado margen de apreciación judicial en torno de esta cuestión; sin que, en el caso, se haya demostrado la existencia de una situación tan singular -como la suscitada en el caso de Fallos: 322:1726- que permita hacer excepción a la regla.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Costas por su orden atento la naturaleza de la cuestión debatida. Notifíquese y remítase. ANTONIO BOGGIANO.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ES COPIA

VO - / / -



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-// -TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1°) Que la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia que hizo lugar a la demanda y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del sistema implementado por el decreto del Poder Ejecutivo Nacional 290/95 que redujo la remuneración y liquidación final de los haberes de la actora y ordenó a la demandada al reintegro de los importes descontados por tal concepto.

2°) Que el a quo recordó que esta Corte tiene dicho que no hay violación al art. 17 de la Constitución Nacional cuando "por razones de necesidad se sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que pueda hacerse de esa propiedad" y que la restricción de los derechos reconocidos constitucionalmente "debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia no suspende las garantías constitucionales (Fallos: 243:467)".

El a quo considera que al momento del dictado de la sentencia no resulta constitucionalmente cuestionable la validez formal del acto, pero que sin embargo la decisión se halla viciada por violar el derecho de propiedad y la garantía de igualdad, lo que conduce al a quo a confirmar la declaración de inconstitucionalidad que había dictado el juez de primera instancia.

Expresó también que tratándose de un decreto de

necesidad y urgencia, de sus considerandos no surgía la existencia de circunstancias excepcionales de grave riesgo social. Agregó que, si bien es admisible en la relación jurídica de empleo público la facultad unilateral del Estado para efectuar modificaciones al régimen vigente, en el caso dichas modificaciones no tuvieron su contrapartida en indemnización o compensación de ninguna especie. Puntualizó que la reducción de salarios dispuesta en el citado decreto resultaba violatoria del derecho de propiedad reconocido en el art. 17 de la Constitución Nacional dado que no preveía forma alguna de devolución de las sumas descontadas y carecía de limitación temporal. Finalmente, estimó que la norma en cuestión violaba el principio de igualdad, al excluir a ciertos sectores del personal estatal de la reducción de salarios dispuesta y prever un sistema inequitativo para fijar las sumas que serían detraídas de las remuneraciones.

Contra dicho pronunciamiento el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario, el que fue concedido.

3°) Que el recurso extraordinario resulta formalmente procedente en razón de que se ha cuestionado la constitucionalidad e inteligencia de normas federales y la decisión del a quo ha sido contraria a su validez.

4°) Que en tales condiciones corresponde considerar los agravios referentes a la constitucionalidad del decreto 290/95, ratificado por ley 24.624, conforme ha quedado planteada la materia litigiosa ante esta Corte según se ha señalado en el considerando 2°, párrafos tercero y cuarto.

5°) Que cabe recordar que el fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, como una forma de hacer posible el cumplimiento

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

de las obligaciones, a la vez de atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (Fallos: 136:161; 317:1462). En estos casos es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad (Fallos: 200:450), pues acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (Fallos: 238:76; 318:1887), con el límite de que tal legislación no repugne al texto constitucional. Entre las características posibles de la emergencia que justifican medidas excepcionales, la Corte ha señalado la protección del interés público en presencia de desastres, graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (Fallos: 238:76). La restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (Fallos: 243:467; 317:1462).

6°) Que la doctrina expuesta es de estricta aplicación al caso, pues la decisión de reducir los salarios en forma generalizada para las categorías que perciben mayores ingresos, no resulta un ejercicio irrazonable de las facultades del Estado frente a una situación de grave crisis económica como la que dio lugar al dictado del decreto.

7°) Que si bien en la relación de empleo público el Estado goza de prerrogativas que resultarían exorbitantes para el derecho privado, esas prerrogativas no son absolutas ni irrestrictas, sino que encuentran su límite en la imposibilidad de alterar la sustancia del contrato celebrado. La reducción salarial, producto de la emergencia, no puede modi-

ficar la relación de empleo público originariamente establecida hasta desvirtuarla en su significación económica, ya sea porque deja de expresar un valor retributivo razonable en función del cargo que desempeña el agente, o porque la disminución salarial importa la pérdida de su posición jerárquica o escalafonaria.

8°) Que al respecto cabe señalar que no media lesión a la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional cuando, como en el sub judice, por razones de interés público, los montos de las remuneraciones de los agentes estatales son disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo público en la medida en que la quita no resultó arbitrariamente desproporcionada.

9°) Que haber omitido establecer el plazo de duración de la medida no constituye un elemento descalificante de la validez de la norma. Ello así por cuanto el art. 25 del citado decreto facultó al Poder Ejecutivo Nacional a dejar sin efecto en forma parcial o total sus disposiciones, en la medida en que se superasen las causales que les dieron origen, lo que importó la previsión concreta del cese de las medidas de emergencia. En el caso ello quedó ratificado cuando, superadas las razones que justificaron su dictado, se dispuso dejar sin efecto a partir del 1° de enero de 1998 la medida cuestionada (decreto 1421/97).

10) Que, por otra parte, no existe violación de la garantía de igualdad establecida en el art. 16 de la Constitución Nacional, la que según el a quo, estaría dada en razón de que la norma exceptúa a determinados sectores de la reducción salarial y hace recaer un mayor peso en el aporte a agentes cuyos ingresos son menores al de otros que, por encontrarse en una escala superior, sufren una reducción de menor magnitud, ya que tiene como límite el monto mínimo de

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

esa escala (art. 2 del citado decreto).

Conforme lo ha sostenido en forma reiterada esta Corte, la garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato igualitario a quienes se hallen en una razonable igualdad de circunstancias, lo que no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o desfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución.

En ese aspecto, el a quo se ha limitado a afirmar dogmáticamente que basta con comparar los considerandos del decreto 290/95 con las disposiciones que se dictaron en su consecuencia para concluir que se han excluido arbitrariamente a ciertos sectores del personal estatal de la detracción impuesta, sin que de esa afirmación surja elemento alguno que permita discernir cuál fue el criterio empleado por el tribunal para descalificar la distinción efectuada.

Por ello, y oído el señor Procurador General de la Nación, se hace lugar al recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Las costas se imponen por su orden, en

atención a las particularidades del caso. Notifíquese y devuélvase. GUSTAVO A. BOSSERT.

ES COPIA

VO-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-// -TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ

Considerando:

Que participo del voto de la mayoría con excepción de los considerandos 15 y 16 que quedan redactados de la siguiente forma.

15) Que la intangibilidad del sueldo del empleado público no está asegurada por ninguna disposición constitucional. No existe, en general, un derecho adquirido a mantener el nivel de la remuneración futura sin variantes y en todas las circunstancias. Aun la estabilidad administrativa reconocida en el art. 14 bis de la Constitución, es susceptible de razonable limitación "en ocasión de grave penuria nacional" (Fallos: 253:478), por lo que ante la misma situación, no puede juzgarse inicua la decisión de disminuir -razonablemente- las remuneraciones que deben ser atendidas con el presupuesto de la Nación, sin que sea requisito de validez para tal disposición, la restitución de las sumas que los agentes han dejado de percibir.

Ello es así además, sin dejar de reconocer, en una posición estricta, que cuando la situación es de emergencia general, ningún sector puede quedar fuera de ella, por lo que toda exclusión deviene írrita.

Es que frente a toda posible lesión a la garantía de la igualdad ante la ley, se trata pues de analizar la validez constitucional de toda exclusión que se traduzca en un trato desigual frente a una misma situación de crisis, que debe ser afrontada por todos los sectores de la sociedad en un mismo pie de igualdad. Ello debe ser así, aun cuando para el presidente y vicepresidente de la Nación; los ministros del Poder Ejecutivo; los jueces de la Corte Suprema y tribunales inferiores de la Nación y los miembros del Ministerio Público, para quienes la Constitución Nacional prevé en los arts. 92,

107, 110 y 120 la protección constitucional de la intangibilidad de sus remuneraciones; garantía que está dada con el fin de asegurar la independencia de cada uno de los poderes que integran tales mandatarios, magistrados y funcionarios, de forma tal que no pueda verse afectada esa independencia mediante reducciones o actos individuales ni sectoriales que atenten contra ella. Es con este alcance con el que la Constitución Nacional otorga tales privilegios que no son dados a las personas sino a la función que invisten o al órgano que integran.

Que lo contrario implicaría desconocer que dicha intangibilidad debe ser interpretada armónicamente con otras cláusulas constitucionales que no admiten ningún tipo de prerrogativa o privilegio, al declarar vg. el art. 16 de la Constitución Nacional que todos los habitantes son iguales ante la ley. Así pues si bien los arts. 92, 107, 110 y 120 citados, tienden a garantizar que ninguna autoridad de turno pueda hacer mermar a otra, ni ésta ver mermada en forma individual o sectorial tales remuneraciones. Ello como forma de evitar situaciones que menoscaben la independencia de algún poder. Consecuentemente, de no darse esos extremos, es decir, si no hay mínima sospecha de que se deba a un propósito persecutorio, ni que afecte tampoco mínimamente la independencia de un poder del Estado, no correspondería invocar tal intangibilidad frente a casos de grave emergencia, como por ejemplo cuando la situación económico-financiera del sector público hace necesario adoptar severas medidas de aplicación excepcional a efectos de adecuar el déficit fiscal, en cuyo caso de ser como se dijo, de carácter colectivo y absolutamente general deben alcanzar a todos los sectores de la población.

16) Que, por su parte, la posibilidad de eliminar

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

total o parcialmente el ajuste a medida que se superen las causas que le dieron origen (art. 25 del decreto), permite atenuar las reducciones de un modo general o bien eximir sólo al personal que el Poder Ejecutivo considere conveniente para el mejor funcionamiento del Estado; por lo que tal disposición no evidencia, en sí, un vicio de persecución o indebido privilegio a sector alguno de los asalariados estatales. Ello es así, pues conferir cierto poder al ejecutivo para ir exceptuando a determinados grupos de personas, es, en definitiva, otorgar simplemente un margen de discreción en base a criterios de mejor servicio, sin que a ello se oponga la eventual falta de uniformidad salarial que pudiera resultar, por no ser éste un criterio que condicione a la legislación en la materia.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se hace lugar al recurso extraordinario deducido y se revoca el fallo impugnado. Las costas se imponen por su orden en atención a las particularidades de la cuestión. Notifíquese y devuélvase. ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

DISI-/-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO  
PETRACCHI

1º) Que la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al confirmar el pronunciamiento de primera instancia, declaró la inconstitucionalidad del decreto 290/95 en tanto redujo la remuneración de la señora Liliana Guida (una agente del gobierno federal) y, en consecuencia, ordenó que el Poder Ejecutivo Nacional le reintegre los importes que había descontado (fs. 111/114 vta.). Contra este fallo, el demandado interpuso un recurso extraordinario que fue parcialmente concedido.

2º) Que el a quo fundó su decisión en tres razones principales. Sostuvo que el decreto conculca, por un lado, el derecho de propiedad previsto en el art. 17 de la Constitución Nacional porque "[...] la reducción de salarios dispuesta en el decreto 290/95 no sólo carece de limitación temporal sino que, además, es definitiva, dado que no se prevé forma de devolución alguna de las sumas descontadas" (fs. 113 vta.).

A ello agregó que el decreto desconoce el principio de la igualdad establecido en el art. 16 de la Constitución Nacional porque "[...] basta con comparar...los considerandos del decreto 290/95 frente a las disposiciones que se dictaron en su consecuencia (confr. decretos 397/95, 447/95 y resolución de la Secretaría de Hacienda 133/95) excluyendo a ciertos sectores del personal estatal de la detracción impuesta" (fs. 113 vta.).

Finalmente la cámara sostuvo que el decreto de necesidad y urgencia 290/95 regula materia tributaria al ordenar reducciones salariales coactivas no limitadas en el tiempo, en consecuencia viola el inc. 3 del art. 99 de la Constitución Nacional. Sin embargo -concluyó- el hecho de que el Congreso haya ratificado dicho decreto mediante el art. 18 de

la ley 24.624 "[...] remedia [este] defecto de origen [...]" (fs. 114 vta.).

3°) Que el recurso extraordinario fue bien concedido pues se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de actos de autoridad nacional -el decreto 290/95- y la decisión ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1, ley 48).

4°) Que es oportuno esbozar las normas centrales examinadas en este pleito. El decreto 290/95 prevé, en lo que interesa, lo siguiente: "Redúcense las retribuciones brutas totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanentes, y el sueldo anual complementario, excluyendo las asignaciones familiares, del personal del sector público nacional comprendido en los alcances del art. 8 de la ley 24.156, incluido el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, las empresas y sociedades del Estado y las entidades bancarias oficiales, y el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. [...] Exclusivamente los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de los tribunales inferiores de la Nación y los miembros del Ministerio Público, quedan excluidos de lo dispuesto en el presente artículo" (conf. art. 1 del decreto 290/95, que fue publicado en el Boletín Oficial el 1° de marzo de 1995).

En dicho decreto también se reguló el porcentaje de reducción de tales retribuciones, por ejemplo, una disminución del 15% para salarios de \$ 4001 en adelante, 10% para aquellos de \$ 3001 hasta \$ 4000, de 5% para los de \$ 2001 a 3000 y sin reducción alguna para aquellos salarios de hasta \$ 2000 (conf. art. 2 del decreto 290/95).

Tiempo después el Congreso dispuso: "[r]atifícase el decreto 290 de fecha 27 de febrero de 1995" (conf. art. 18, último párrafo, de la ley 24.624 que fue publicada en el

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Boletín Oficial el 29 de diciembre de 1995). Finalmente, el Poder Ejecutivo Nacional ordenó: "[d]éjase sin efecto, a partir del 1 de enero de 1998, las disposiciones contenidas en los arts. 1 y 2 del D 290/95, ratificado por el art. 18 de la L. 24.624, y normas modificatorias, complementarias y aclaratorias" (conf. art. 1 del decreto 1421/97, que fue publicado en el Boletín Oficial el 30 de diciembre de 1997).

5°) Que las normas recordadas en el considerando anterior pueden ordenarse en dos períodos. El primero se extiende durante casi diez meses. Transcurre desde el 1° de marzo de 1995 (día en que entró en vigencia el decreto 290/95 que dispuso la reducción de las retribuciones del personal del sector público nacional) hasta el 29 de diciembre de 1995 (fecha de entrada en vigor de la ley 24.624 que ratificó al mencionado decreto). El segundo período tiene una extensión de casi 24 meses. Transcurre desde el mencionado 29 de diciembre de 1995 hasta el 1° de enero de 1998 (día en que entró en vigencia el decreto 1421/98 que dejó sin efecto al decreto 290/95 a partir de esta última fecha).

6°) Que en su primer agravio el Poder Ejecutivo recurrente afirma que el decreto 290/95 tiene una naturaleza doble. Es un decreto ordinario en la parte que reduce las mencionadas remuneraciones, y de necesidad y urgencia en lo restante. Sostiene que, entre las competencias ordinarias del Poder Ejecutivo Nacional, en principio se encuentra -por imperio del inc. 1 del art. 99 de la Constitución Nacional- la de disminuir las remuneraciones futuras de los agentes del sector público nacional cuando existan causas que lo justifiquen, como, por ejemplo, "...cuando existen menos recursos que gastos presupuestados [a raíz de una disminución en la recaudación esperada por el Congreso]" y siempre que tal re-

ducción sea razonable, requisitos que, a su juicio, cumple el decreto 290/95.

7°) Que es indudable que el decreto 290/95 fue dictado por el Poder Ejecutivo Nacional con exclusivo fundamento en el inc. 3 del art. 99 de la Constitución Nacional, pues así se lo expresa en, al menos, dos de sus cláusulas. La primera prevé que "[e]l presente decreto de necesidad y urgencia entrará en vigencia en el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial" (conf. art. 31, decreto 290/95; el subrayado no se encuentra en el original). Por otra parte, en dicho decreto se ordena que se dé "[...] cuenta al H. Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto en el art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional" (conf. art. 32, decreto 290/95; el subrayado no se encuentra en el original).

Por lo demás -y argumentando de modo subsidiario y a mayor abundamiento- el decreto 290/95 no puede ser considerado, como ahora lo quiere el PEN en su recurso, como un decreto autónomo (u ordinario) en la parte que redujo los salarios de los empleados públicos. En efecto, puesto **que un decreto de reducción de salarios implicaría una modificación del gasto público previsto en el presupuesto**, debe señalarse que si bien es cierto que el art. 37 de la ley 24.156 parecería autorizar al PEN para "efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución", no es menos cierto que ese mismo art. 37 requiere la "reglamentación [que] establecerá los alcances y mecanismos" para realizarlas (a las modificaciones).

Dicha reglamentación de la ley fue practicada a través del decreto 2666/92. En él se dispone (art. 37<sup>1</sup>) un

---

<sup>1</sup>El art. 37 del decreto 2666/92 del Poder Ejecutivo Nacional prevé: "Al decretarse la distribución administrativa del presupuesto de gastos, el Poder Ejecutivo Nacional establecerá los alcances y mecanismos para llevar a cabo las modificaciones

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

procedimiento especial para ejercer las facultades de "modificación" antes mencionadas que lleva al dictado de un **"decreto que establezca la distribución administrativa"**. Pues bien, no surge del decreto 290/95, que se haya cumplido con lo expresamente dispuesto en el párrafo 2° del art. 37 del decreto 2666/92, que se refiere al trámite administrativo para las "modificaciones" al presupuesto general. Por otra parte, tampoco surge del decreto 290/95 que se haga alguna "distribución" entre partidas (restando en un lado y sumando en otro) para poder considerar cumplida la finalidad del decreto reglamentario 2666/92, aun no habiéndose realizado el procedimiento administrativo previsto allí.

Todo esto evidencia que el PEN **no actuó (ni siquiera se lo propuso) en uso de la competencia delegada atribuida por el Congreso en el art. 37 de la ley 24.156**. Sí quiso actuar en

---

al Presupuesto General, dentro de los límites que la ley le señala.

Las solicitudes de modificaciones al Presupuesto General de la administración Nacional deberán ser presentadas ante la Oficina Nacional de Presupuesto, mediante la remisión del proyecto de acto administrativo que corresponda, acompañado de la respectiva justificación y de acuerdo a las normas e instrucciones que dicha Oficina Nacional, establezca.

Para los casos en que las modificaciones se aprueben a nivel de las propias jurisdicciones y entidades, el decreto que establezca la distribución administrativa deberá fijar los plazos y las formas para la comunicación, a la Oficina Nacional de Presupuesto de los ajustes operados".

ejercicio de las **pretendidas** facultades del art. 99 inc. 3° de la Constitución Nacional (decreto de necesidad y urgencia), lo cual implica que -a la luz de mi voto in re Verrocchi (Fallos: 322:1726)- sus cláusulas son nulas de nulidad absoluta hasta la entrada en vigencia de la ley 24.624 que convalidó dicho decreto.

En el precedente **Verrocchi**, al que remito para evitar repeticiones innecesarias, sostuve en lo sustancial que "[...] la vía establecida por la Constitución Nacional [en el inciso 3 del artículo 99] exige que el Congreso sancione la 'ley especial' que haga operativo el articulado, sin que quepa discutir las bondades del criterio elegido, pues esta Corte sólo debe atender a su significado y a sus consecuencias".

"Ahora bien: al no haberse sancionado la ley que reclama el art. 99, inc. 3, no puede cumplirse con la denominada 'subetapa' legislativa [prevista en dicho artículo], lo que determina la imposibilidad [del Poder Ejecutivo Nacional] de recurrir a esos remedios de excepción que son los decretos de necesidad y urgencia" (conf. **Verrocchi**, considerando 13 de mi voto).

8°) Que la llamada "ratificación" efectuada por el Congreso del decreto 290/95 (por vía del art. 18 de la ley 24.624) sólo puede tener efecto desde la entrada en vigencia de dicha ley. Ello es así porque el inc. 3 del art. 99 de la Carta Magna establece el principio general según el cual "[e]l Poder Ejecutivo no podrá *en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable*, emitir disposiciones de carácter legislativo" (la bastardilla no pertenece al original). Este principio implica que un decreto de necesidad y urgencia que no haya cumplido los requisitos previstos en dicho inc. 3 -tal como ocurre con el decreto 290/95- es nulo de nulidad absoluta

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

y, por ello, este vicio no puede ser subsanado mediante una ley posterior que tenga efecto retroactivo.

9°) Que en su segundo agravio el apelante afirma que no existe ninguna norma que prohíba al Estado Nacional disminuir las remuneraciones futuras de sus empleados. En consecuencia -afirma- la reducción examinada en autos no viola el derecho de propiedad de tales agentes.

Este planteo debe prosperar, en tanto no media lesión a la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional cuando, por razones de interés público, el Congreso decide disminuir para el futuro las remuneraciones de los agentes estatales sin alterar sustancialmente el contrato de empleo público al no mediar una quita confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada. En el supuesto de autos, la quita salarial para la franja de remuneraciones entre \$ 2.001 a \$ 3.000 es equivalente al 5% (art. 2° del decreto 290/95).

Desde esta perspectiva, no resulta suficientemente acreditado el carácter confiscatorio o arbitrario de la reducción sufrida por la parte actora. Conviene recordar que, en casos como el de autos (agente de la Comisión Nacional de Energía Atómica no sujeta a convención colectiva, conf. fs. 3 del escrito de demanda) no existe -en principio- un derecho adquirido a mantener el nivel de la remuneración futura de los agentes públicos sin variantes y en todas las circunstancias.

10) Que en su último agravio el apelante afirma que el sistema de reducción de salarios en examen no viola la garantía de la igualdad. Argumenta que los casos en los que no se aplica dicha reducción no se fundan en el indebido privilegio de personas o grupos de personas.

La cámara cita tres normas -que fueron dictadas como consecuencia del decreto 290/95- que a su juicio violan la garantía de la igualdad pues excluyen “[...] a ciertos

sectores del personal estatal de la detracción (salarial) impuesta [...]". Tales normas son los decretos del Poder Ejecutivo Nacional 397/95 y 447/95 y la resolución de la Secretaría de Hacienda de la Nación 133/95.

11) Que una larga jurisprudencia de esta Corte prevé que "[...] la garantía de la igualdad no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, con tal que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas, aunque su fundamento sea opinable [...]" (Fallos: 310:849 y sus citas, entre muchos otros). Corresponde determinar, entonces, si la normativa citada por el a quo viola este estándar constitucional.

12) Que el decreto 397/95 establece ciertos límites al ámbito de aplicación del decreto 290/95. Así, por ejemplo, excluye del alcance de la expresión horas extras a "[...] las horas extras que cumple el personal embarcado y de apoyo logístico de las embarcaciones por cuanto ello resulta indispensable para poder prestar el servicio a su cargo [...]" (conf. noveno considerando del decreto 397/95).

También excluye del ámbito de aplicación del decreto 290/95 a las "[...] organizaciones donde el Estado tenga participación mayoritaria [...] y entidades bancarias oficiales que no se encuentren en liquidación [...]". Esta exclusión es válida sólo si se cumplen determinados requisitos de eficiencia, tal como "[...] que el resultado operativo que se obtenga al cierre del ejercicio 1995 no sea inferior al del primer trimestre proyectado para todo el año, considerando en dicho trimestre la aplicación del decreto 290/95 para los tres meses [...]" (conf. art. 1 del decreto 397/95). El decreto 447/95, por su parte, establece que sólo las entidades bancarias que no se encuentren en liquidación están incluidas

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

en el régimen del aludido decreto 397/95.

Finalmente, la resolución 133/95 no excluye a ningún sector del personal estatal del ámbito de aplicación del decreto 290/95. En efecto, el propósito de dicha resolución es el de, por ejemplo, definir el concepto de "retribuciones brutas totales" (art. 1, resol. cit.), reglamentar ciertos aspectos del modo de controlar el cumplimiento del decreto 290/95 (art. 8, resol. cit.) y prever las consecuencias que se derivan del incumplimiento de dicho decreto 290/95 (art. 9, resol. cit).

13) Que de las normas transcriptas en el considerando precedente surgen, al menos, dos conclusiones. Por un lado, que la resolución 133/95 es impertinente para impugnar la validez del decreto 290/95 con base en el art. 16 de la Constitución Nacional. Ello es así pues tal resolución no excluye a grupo de personas alguno del ámbito de aplicación de dicho decreto. Por otro lado, no se advierte que las exclusiones al sistema del decreto 290/95 (ordenadas por los decretos 397/95 y 447/95) hayan sido el resultado de indebido privilegio a persona, o grupos de personas, en los términos de la jurisprudencia señalada en el considerando 11. Ello es así pues han sido fundadas en razones operativas o de eficiencia que no han sido impugnadas por la actora al contestar el recurso extraordinario. Por esta razón corresponde hacer lugar a este planteo del apelante.

14) Que, en suma, la reducción salarial sólo es válida desde el 29 de diciembre de 1995 (fecha de entrada en vigencia de la ley 24.624) hasta el 1° de enero de 1998 en que dicha reducción fue dejada sin efecto.

Por ello, y oído el señor Procurador General, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se revoca parcialmente la sentencia apelada con las alcances indicados

precedentemente. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase al tribunal de origen. Regístrese. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA