

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 22 de agosto de 2002.

Vistos los autos: "Tobar, Leónidas c/ E.N. M° Defensa -Contaduría General del Ejército- Ley 25.453 s/ amparo -Ley 16.986".

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que, al confirmar la dictada en primera instancia, declaró la inconstitucionalidad de los arts. 1° del decreto 896/01 y 10 de la ley 25.453 y ordenó la restitución de las sumas descontadas al actor en virtud de tales normas, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario de fs. 126/147 que fue concedido en lo que respecta a la interpretación de normas federales y denegado en cuanto a las causales de arbitrariedad invocadas, sin que sobre tal aspecto aquél haya interpuesto la pertinente queja (fs. 159).

2°) Que el recurso extraordinario, en la medida en que ha sido concedido, resulta formalmente procedente en razón de que se ha cuestionado en el caso la constitucionalidad e interpretación de normas federales y la decisión del a quo ha sido contraria a su validez (art. 14 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: 322:1726; 323:1566, entre muchos otros).

3°) Que los antecedentes de la causa han sido objeto de adecuada reseña en el dictamen que antecede -capítulos I y II- por lo que corresponde remitir a ellos en razón de brevedad.

4°) Que, como se señaló, en el presente se ha cuestionado la validez constitucional de los arts. 1° del decreto 896/01 y 10 de la ley 25.453. El primero de ellos derogó el decreto 430 de fecha 29 de mayo de 2000 (art. 3°) que en su art. 1° había establecido, en lo que al caso interesa, lo siguiente: "reducense 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 incisos a) y b) del art. 8° de la ley 24.156, incluyendo las entidades bancarias oficiales y las fuerzas armadas, de seguridad y Policía Federal y el Poder Legislativo Nacional, con independencia del régimen laboral que resulte aplicable a dicho personal". Por su parte, el art. 2° fijó que "la reducción de las retribuciones se aplicará sobre la sumatoria de los conceptos que componen dicha retribución conforme a la siguiente escala: hasta \$ 1.000, 0%; superiores a \$ 1.000 y hasta \$ 6.500, 12%; superiores a \$ 6.500, 15%". El mencionado decreto 896/01 sustituyó el art. 34 de la ley 24.156 y en su art. 1° estableció, también en lo que aquí interesa, que "cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará los créditos respectivos en la proporción que resulte necesaria a tal fin, y se aplicará incluso a los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, así como a

Corte Suprema de Justicia de la Nación

aquellas transferencias que los organismos o entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos. La reducción de los créditos presupuestarios...importará de pleno derecho la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera que fuere su concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda la escala salarial o de haberes, según corresponda, sin discriminaciones de ningún tipo. Esta ley (sic) modifica en lo pertinente toda norma legal, reglamentaria o convencional que se le oponga y no se podrá alegar la existencia de derechos irrevocablemente adquiridos en su contra".

5°) Que el decreto 934/01, del 25 de julio de 2001, facultó a la Jefatura de Gabinete de Ministros, con intervención de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía a determinar el coeficiente de reducción de los créditos presupuestarios que surjan por aplicación del art. 34 de la ley 24.156 sustituido por la norma precedentemente referida (art. 4°).

Finalmente, la ley 25.453, publicada el 31 de julio de 2001, mediante su art. 18 derogó a partir de su entrada en vigencia los decretos 430/2000 y 896/2001 y sustituyó el primitivo art. 24 de la ley 24.156 por un nuevo texto que, en rigor, reprodujo los términos del art. 1° del decreto 896/2001 recientemente transcriptos. Sobre la base de tales normas la decisión administrativa de la Jefatura de Gabinete N° 107/01 fijó en un 13% el porcentaje de reducción.

6°) Que de las normas reseñadas cabe advertir que a partir del dictado del decreto 430/2000, se ha consagrado un sistema jurídico integrado por diversas disposiciones que definieron una clara política en orden a autorizar al Poder

Ejecutivo la reducción de las remuneraciones del sector público nacional como paliativo de una situación de emergencia que, con diversas graduaciones y matices, se mantiene hasta el presente.

Esta Corte en la causa "Guida" (Fallos: 323:1566) se pronunció acerca de la constitucionalidad del decreto 290/95, que había dispuesto reducciones remuneratorias del sector público. Allí el Tribunal sostuvo que la modificación de los márgenes de remuneración, en forma temporaria, motivada por los efectos de una grave crisis internacional de orden financiero, no implicaba per se una violación del art. 17 de la Constitución Nacional. Señaló, asimismo, que en tal supuesto, no mediaba lesión a dicha garantía cuando por razones de interés público, los montos de las remuneraciones de los agentes estatales eran disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo público en la medida en que la quita no resultaba confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada. Indicó que los porcentajes establecidos en el decreto 290/95, si bien traducían una sensible disminución en los salarios, no revestían una magnitud que permitiese considerar alterada la sustancia del contrato.

7°) Que las razones y circunstancias tenidas en cuenta por esta Corte en el aludido precedente para sostener la constitucionalidad de las normas que habían dispuesto una reducción salarial, no se configuran respecto del plexo normativo puesto en tela de juicio en el sub lite. Es más, han variado dramáticamente. En efecto, la devaluación operada a partir del presente año, el acelerado envilecimiento de los sueldos, jubilaciones y pensiones explican y justifican el apartamiento que el Tribunal consagró in re "Guida".

8°) Que esta Corte ha subrayado, en reiteradas

Corte Suprema de Justicia de la Nación

oportunidades, que el fundamento de las normas 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; 317:1462, entre otros). En estos casos, el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere convenientes, con el límite de que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución. Las medidas tendientes a conjurar la crisis deben, pues, ser razonables, limitadas en el tiempo, un remedio y no una mutación de la sustancia o esencia de la relación jurídica y están sometidas al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (Fallos: 243:467; 323: 1566; 323:2492 y pronunciamiento del 1° de febrero de 2002 en la causa B.32.XXXVIII PVA "Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en autos: 'Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/ sumarísimo', y voto concurrente del juez Fayt).

9°) Que el régimen aquí cuestionado ha establecido un marco genérico que habilita al poder administrador a limitar, sine die, y sin expresión de márgenes cuantitativos la remuneración del sector público.

Cabe señalar que la derogación de los decretos 430/00 y 896/01 mediante la ley 25.453 sólo se tradujo en el agravamiento de la situación normativa preexistente, dado que dejó al arbitrio del Poder Ejecutivo la oportunidad y la proporción de reducción salarial del sector público, con la sola referencia a su aptitud para lograr el equilibrio entre gastos

operativos y recursos presupuestarios.

10) Que, si bien este Tribunal ha admitido que la falta de definición del plazo de duración de la emergencia no constituye, un elemento descalificante de la validez de las medidas que en su consecuencia se adopten (doctrina vigente ya desde Fallos: 243:449), puesto que es difícil prever la evolución de las crisis económicas y su duración temporal, lo cierto es que en el régimen sub examine -a diferencia de lo dispuesto en el decreto 290/95- no se establece que el Estado pueda disponer el cese de la medida de emergencia ante la modificación de las condiciones que la generaron, omisión que excluye la posibilidad de verificar el razonable ejercicio de esa facultad (confr. Fallos: 323:1566).

11) Que, en tales condiciones, la relación de empleo público ha quedado sometida a un régimen jurídico que autoriza a disponer discrecionalmente variaciones en los niveles de remuneración, sin límites que permitan ponderar su compatibilidad con las condiciones en que esa relación se desenvuelve.

En efecto, si bien la reducción salarial es producto del ejercicio concreto de las facultades conferidas al poder administrador -y, en este sentido, puede ser de alta o baja incidencia en la remuneración-, ello no enerva la gravedad de la lesión a los derechos constitucionales, que se ha producido por la desarticulación jurídica del sistema.

12) Que, en tal aspecto, asiste razón al Señor Procurador General de la Nación cuando desestima la relevancia de la eventual confiscatoriedad de la reducción salarial para juzgar la validez de las normas cuestionadas, ya que aún en ausencia de esa transgresión constitucional, se configura la incompatibilidad del régimen de la Ley Fundamental. Ese desajuste se evidencia en las propias disposiciones, que no supe-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

ran los requisitos establecidos consistentemente por este Tribunal para admitir la constitucionalidad de la legislación de emergencia, más allá de la aplicación circunstanciada que de ellas efectúe el Poder Ejecutivo.

13) Que, como surge de las consideraciones precedentes, las normas en cuestión carecen de márgenes temporales de vigencia, pues -como lo destaca el Señor Procurador General- han sido concebidas para "regir en todo tiempo", es decir tanto en épocas de emergencia como en circunstancias normales, con el sólo requisito de que se presente el desequilibrio financiero que habilita la puesta en marcha del mecanismo de reducción salarial.

Lo expuesto es particularmente grave si se advierte que los derechos de los habitantes se encontrarían a merced de la discrecionalidad con que el poder público resolviese llevar su política económica, gestando un desajuste que podría fácilmente conjurar con la disposición de los salarios de los trabajadores estatales, con grave afectación del derecho de propiedad y de las normas constitucionales que protegen la relación laboral

14) Que esa incompatibilidad con la Constitución Nacional no puede salvarse con el control concreto del ejercicio que en cada caso haga el Poder Ejecutivo de las facultades así conferidas, ya que la violación de los derechos y garantías resulta de la perpetua incertidumbre a que se verían sometidos los agentes públicos respecto de su régimen remunerativo, el que podría ser continuamente alterado, de modo que el afectado se vería en la necesidad de acudir frecuentemente a la justicia para confrontar la modificación con la sustancia de la relación de empleo originariamente concertada.

15) Que tampoco se advierte la razonabilidad de las

medidas adoptadas ni su proporcionalidad con el fin perseguido.

Este Tribunal ha señalado que la modificación de los márgenes de remuneración, en forma temporaria, por los efectos de una grave crisis económica, no implica per se una violación del art. 17 de la Constitución Nacional, aunque advirtió que esa prerrogativa encuentra su límite en la imposibilidad de alterar la sustancia del contrato celebrado, modificando la relación de empleo público hasta desvirtuarla, ya sea en su significación económica o en la posición jerárquica o escalafonaria del agente (Fallos: 323:1566).

La legislación sub examine ha transgredido esos límites, ya que no impone una limitación razonable y temporaria a la integridad salarial de los agentes públicos, fundada en razones de emergencia y en el interés general, sino que los somete a una indefinición de los márgenes remunerativos, sujeta a variables totalmente ajenas a la relación de empleo y carentes de toda previsibilidad para el trabajador, que ve así irremediablemente perdido uno de los elementos básicos que definen el desempeño laboral.

16) Que, en ese marco, es contrario a la Constitución Nacional un régimen normativo que difiere a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la determinación de remuneraciones y haberes previsionales, de naturaleza alimentaria, no como una alternativa de excepción susceptible de control jurisdiccional, sino como una herramienta de política económica, destinada circunstancialmente a la reducción del gasto público y estabilidad de las cuentas fiscales.

17) Que, por último, es preciso recordar que cuando se configura una situación de grave perturbación económica, social o política, que representa el máximo peligro para el país, el estado democrático tiene la potestad y aún el impe-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

rioso deber de poner en vigencia un derecho excepcional, o sea, un conjunto de "remedios extraordinarios", destinados a asegurar la autodefensa de la comunidad y el restablecimiento de la normalidad social que el sistema político de la Constitución requiere. Para enfrentar conflictos de esa especie el Estado puede valerse lícitamente de todos los medios que le permitan combatirlos con éxito y vencerlos. Sin embargo, sus poderes no son ilimitados, y han de ser utilizados siempre dentro del marco del art. 28 de la Carta Magna y bajo el control de jueces independientes quienes, ante el riesgo al menos teórico de extralimitación de los órganos políticos de gobierno, tienen que desempeñar con "cuidadoso empeño" su función de custodios de la libertad de las personas (Fallos: 313:1638).

A la luz de lo expuesto, tal como lo entendieron los jueces de la causa, se constata que el efecto producido por las normas impugnadas excede, pues, el ejercicio válido de los poderes de emergencia lo que justifica su declaración de inconstitucionalidad.

En cuanto al modo de cumplimiento de la presente, se resolverá en la etapa de ejecución de sentencia.

Por ello, y lo dictaminado por el Señor Procurador General de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario deducido y se confirma la sentencia recurrida. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (según su voto)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto)- ANTONIO BOGGIANO (en disidencia)- GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (según su voto)- ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS SANTIAGO FAYT

Considerando:

Que se dan por reproducidos los considerandos 1° al 17° del voto que antecede, con excepción de lo expuesto en el párrafo final del último considerando.

Que en cuanto al modo de cumplimiento de la presente, se resolverá en la etapa de ejecución, para lo cual los jueces deberán tener en cuenta la situación económica y financiera por la que atraviese la Nación y la legislación que regula el cumplimiento de las condenas de índole dineraria por parte del Estado Nacional.

Por ello, y lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario deducido y se confirma la sentencia recurrida. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. CARLOS S. FAYT.

ES COPIA

VO-//-

T.348. XXXVIII.

Tobar, Leónidas c/ E.N. M° Defensa -
Contaduría General del Ejército- Ley 25.453
s/ amparo -Ley 16.986.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

Considerando:

1°) Que en cuanto a los antecedentes de la causa -pronunciamiento del a quo, recurso extraordinario interpuesto y su concesión- me remito a los capítulos I, II y III del dictamen del señor Procurador General.

2°) Que en lo relativo a la impugnación constitucional del art. 1° del decreto n° 896/01 juzgo que dicha norma es inválida.

En primer lugar, coincido con el citado dictamen en cuanto a que el decreto impugnado es de "de necesidad y urgencia" (conf. capítulo V del dictamen).

Desde esta perspectiva, según lo expresé en mi voto en la causa "*Verrocchi*" (Fallos: 322: 1726), al que me remito, la vía establecida en el art. 99, inciso 3° de la Constitución Nacional, exige que el Congreso sancione la "ley especial" que haga operativo el articulado, sin que quepa discutir las bondades del criterio elegido, pues el Tribunal sólo debe atender a su significado y a sus consecuencias. Al no haberse sancionado la ley que reclama el art. 99, inciso 3°, no puede cumplirse con esa etapa legislativa, lo que determina la imposibilidad de recurrir a esos remedios de excepción que son los decretos de necesidad y urgencia.

Ello determina que, según lo expresé al votar en el caso "*Guida*" (Fallos: 323: 1566), decretos de esta clase sean nulos de nulidad absoluta y que ese vicio no sea subsanable por una ley posterior que pretenda tener efecto retroactivo. Más aún cuando, como en el *sub examine*, la ley 25.453 no ha intentado "ratificar" al decreto -como ha sucedido en otros casos- sino que expresamente lo ha derogado (art. 18).

Corte Suprema de Justicia de la Nación

En consecuencia, corresponde declarar la inconstitucionalidad del decreto 896/01.

3°) Que corresponde ahora juzgar la constitucionalidad del art. 10 de la ley 25.453, comprendido en el título denominado "Régimen de equilibrio fiscal con equidad".

Comparto lo expresado por el señor Procurador General en el capítulo VII de su dictamen cuando recuerda que esta Corte ha admitido en reiteradas oportunidades la constitucionalidad de leyes de emergencia que restringieron derechos patrimoniales, en tanto, claro está, se cumpliera con las condiciones indicadas por el Tribunal (Fallos: 136:161; 172:21; 243:467; 247:121, entre muchos otros). Entre ellas se encuentran: la existencia de un verdadero estado de emergencia; que la finalidad perseguida sea legítima y tienda a proteger los intereses generales de la sociedad y no los de determinados individuos; que la restricción (medios empleados) sea justa y razonable; que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que la hicieron necesaria.

4°) Que el art. 10 de la ley 25.453 no cumple con los estándares mencionados, en especial, en lo atinente a la razonabilidad del medio empleado. En efecto, al sujetar la retribución del agente -de modo absoluto y sin limitación alguna- a la existencia de recursos fiscales, crea tal y tan grande estado de incertidumbre que desnaturaliza la sustancia misma de la relación de empleo público. A la luz de dicha norma, el actor tiene una única certeza: que deberá seguir trabajando en iguales condiciones a las que regían antes. Lo que no sabe es si cobrará algo por su trabajo y, en ese caso, cuánto será. Todo dependerá de la eficacia recaudadora del Estado, de la cual el demandante no podría, claro está, convertirse en garante.

5°) Que frente a la aludida situación recobra mi memoria las aleccionadoras palabras del Procurador General Sebastián Soler en el dictamen de Fallos: 247:121: "Cuando un determinado poder, con el pretexto de encontrar paliativos fáciles para un mal ocasional, recurre a facultades de [las] que no está investido, crea, aunque conjure aquel mal, un peligro que entraña mayor gravedad y que una vez desatado se hace de difícil contención: el de identificar atribuciones legítimas en orden a lo reglado, con excesos de poder. Poco a poco la autoridad se acostumbra a incurrir en extralimitaciones, y lo que en sus comienzos se trata de justificar con referencia a situaciones excepcionales o con la invocación de necesidades generales de primera magnitud, se transforma, en mayor o menor tiempo, en las condiciones normales del ejercicio del poder".

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el Señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA

VO-//-

T.348. XXXVIII.

Tobar, Leónidas c/ E.N. M° Defensa -
Contaduría General del Ejército- Ley 25.453
s/ amparo -Ley 16.986.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que, al confirmar la dictada en primera instancia, declaró la inconstitucionalidad de los arts. 1° del decreto 896/01 y 10 de la ley 24.453 y ordenó la restitución de las sumas descontadas al actor en virtud de tales normas, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario de fs. 126/147 que fue concedido en lo que respecta a la interpretación de normas federales y denegado en cuanto a las causales de arbitrariedad invocadas, sin que sobre tal aspecto aquél haya interpuesto la pertinente queja (fs. 159).

2°) Que el recurso extraordinario, en la medida en que ha sido concedido, resulta formalmente procedente en razón de que se ha cuestionado en el caso la constitucionalidad e interpretación de normas federales y la decisión del a quo ha sido contraria a su validez (art. 14 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: 322:1726; 323:1566, entre muchos otros).

3°) Que los antecedentes de la causa han sido objeto de adecuada reseña en el dictamen que antecede -capítulos I y II- por lo que corresponde remitir a ellos en razón de brevedad.

4°) Que, como se señaló, en el presente se ha cuestionado la validez constitucional de los arts. 1° del decreto 896/01 y 10 de la ley 25.453. El primero de ellos derogó el decreto 430 de fecha 29 de mayo de 2000 (art. 3°) que en su

Corte Suprema de Justicia de la Nación

art. 1° había establecido, en lo que al caso interesa, lo siguiente: "rebájense 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 incisos a) y b) del art. 8° de la ley 24.156, incluyendo las entidades bancarias oficiales y las fuerzas armadas, de seguridad y Policía Federal y el Poder Legislativo Nacional, con independencia del régimen laboral que resulte aplicable a dicho personal". Por su parte, el art. 2° fijó que "la reducción de las retribuciones se aplicará sobre la sumatoria de los conceptos que componen dicha retribución conforme a la siguiente escala: hasta \$1.000, 0%; superiores a \$ 1.000 y hasta \$ 6.500, 12%; superiores a 6.500, 15%".

El decreto 896/01 sustituyó el art. 34 de la ley 24.156 y en su art. 1° estableció, también en lo que aquí interesa, que "cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará los créditos respectivos en la proporción que resulte necesaria a tal fin, y se aplicará incluso a los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, así como a aquellas transferencias que los organismos o entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos. La reducción de los créditos presupuestarios ... importará de pleno derecho la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera que

fuere su concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda la escala salarial o de haberes, según corresponda, sin discriminaciones de ningún tipo. Esta ley modifica en lo pertinente toda norma legal, reglamentaria o convencional que se le oponga y no se podrá alegar la existencia de derechos irrevocablemente adquiridos en su contra".

El decreto 934/01, del 25 de julio de 2001, facultó a la Jefatura de Gabinete de Ministros, con intervención de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía a determinar el coeficiente de reducción de los créditos presupuestarios que surjan por aplicación del art. 34 de la ley 24.156 sustituido por el decreto 896/01. (Art. 1°).

Finalmente, la ley 25.453, publicada el 31 de julio de 2001, mediante su art. 18 derogó a partir de su entrada en vigencia los decretos 430/2000 y 896/2001 y sustituyó el primitivo art. 34 de la ley 24.156 por un nuevo texto que, en rigor, reprodujo los términos del art. 1° del decreto 896/ 2001 antes transcripto. Sobre la base de tales normas la decisión administrativa de la Jefatura de Gabinete n° 107/01 fijó en un 13% el porcentaje de reducción.

5°) Que tras el examen de las normas reseñadas cabe advertir que a partir del dictado del decreto 430/2000, se ha consagrado un sistema jurídico integrado por diversas disposiciones que definieron una clara política del Poder Legislativo en orden a autorizar al Poder Ejecutivo la reducción de las remuneraciones del sector público nacional como paliativo de una situación de emergencia que se mantiene dramáticamente hasta el presente.

6°) Que, en mi voto en la causa "Guida" (Fallos:

Corte Suprema de Justicia de la Nación

323:1566) señalé que no era materia de decisión de la Corte la constitucionalidad del decreto, ya que la Cámara había expresado que no resultaba constitucionalmente cuestionable la validez formal del acto en razón de la ratificación legislativa, y por tanto no había jurisdicción apelada que al respecto habilitara una decisión de la Corte. La Cámara sólo cuestionó la lesión al derecho de propiedad y la garantía de igualdad, temas de los que me ocupé en mi voto.

Pero al tratar el tema de fondo, este Tribunal sostuvo que la modificación de los márgenes de remuneración, en forma temporaria, motivada por los efectos de una grave crisis internacional de orden financiero, no implicaba per se una violación del art. 17 de la Constitución Nacional. Señaló, asimismo, que en tal supuesto, no mediaba lesión a dicha garantía cuando por razones de interés público, los montos de las remuneraciones de los agentes estatales eran disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo público en la medida en que la quita no resultaba confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada. Indicó que los porcentajes establecidos en el decreto 290/95, si bien traducían una disminución en los salarios, no revestían una magnitud que permitiese considerar alterada la sustancia del contrato.

7°) Que las razones tenidas en cuenta por esta Corte en el aludido precedente para admitir la constitucionalidad de las normas que habían dispuesto una reducción salarial, no se configuran respecto del plexo normativo puesto en tela de juicio en el sub lite.

Ello, a pesar de que se encuentra fuera de discusión en el caso, al igual que en el antecedente mencionado, que existe una grave crisis económica que justifica el dictado de normas que persigan conjurar los efectos que provoca la

vicisitud.

8°) 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 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; 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).

9°) Que el régimen aquí cuestionado ha establecido un marco genérico que habilita al poder administrador a limitar, sine die, y sin expresión de márgenes cuantitativos la remuneración del sector público.

Cabe señalar que la derogación de los decretos 430/00 y 896/01 mediante la ley 25.453 sólo se tradujo en el agravamiento de la situación normativa preexistente, dado que

Corte Suprema de Justicia de la Nación

dejó al arbitrio del Poder Ejecutivo la oportunidad y la proporción de reducción salarial del sector público, con la sola referencia a su aptitud para lograr el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios.

10) Que, en el régimen sub examine -a diferencia de lo dispuesto en el decreto 290/95, ratificado por la ley 24.624-, no se prevé que el Estado pueda disponer el cese de la medida de emergencia ante la modificación de las condiciones que la generaron, omisión que excluye la posibilidad de verificar el razonable ejercicio de esa facultad (confr. Fallos 323:1566). En efecto, el art. 25 del citado decreto 290/95 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. 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).

11) Que, en tales condiciones, la relación de empleo público ha quedado sometida a un régimen jurídico que autoriza a disponer discrecionalmente variaciones en los niveles de remuneración, sin límites que permitan ponderar su compatibilidad con las condiciones en que esa relación se desenvuelve y sin definición temporal que viabilice un control de constitucionalidad acerca del grado en que las garantías fundamentales se ven vulneradas.

En efecto, si bien la reducción salarial es producto del ejercicio concreto de las facultades conferidas al poder administrador, ello no enerva la gravedad de la lesión a los derechos constitucionales, que se ha producido por la desarticulación jurídica del sistema.

12) Que, en tal aspecto, asiste razón al Señor Procurador General de la Nación cuando desestima la relevancia de la eventual confiscatoriedad de la reducción salarial para juzgar la validez de las normas cuestionadas, ya que aún en ausencia de esa transgresión constitucional, se configura la incompatibilidad del régimen de la Ley Fundamental. Ese desajuste se evidencia en las propias disposiciones, que no superan los requisitos establecidos consistentemente por este Tribunal para admitir la constitucionalidad de la legislación de emergencia, más allá de la aplicación circunstanciada que de ellas efectúe el Poder Ejecutivo.

13) Que, como surge de las consideraciones precedentes, las normas en cuestión carecen de márgenes temporales de vigencia, pues -como lo destaca el Sr. Procurador General- han sido concebidas para "regir en todo tiempo", es decir tanto en épocas de emergencia como en circunstancias normales, con el sólo requisito de que se presente el desequilibrio financiero que habilita la puesta en marcha del mecanismo de reducción salarial.

Lo expuesto es particularmente grave si se advierte que los derechos de los habitantes se encontrarían a merced de la discrecionalidad con que el poder público resolviese llevar su política económica pudiendo conjurar cualquier desajuste con la reducción de los salarios de los trabajadores estatales, con grave afectación del derecho de propiedad y de las normas constitucionales que protegen la relación laboral.

14) Que esa incompatibilidad con la Constitución Nacional no puede salvarse con el control concreto del ejercicio que en cada caso haga el Poder Ejecutivo de las facultades así conferidas, ya que la violación de los derechos y garantías resulta de la perpetua incertidumbre a que se verían sometidos los agentes públicos respecto de su régimen

Corte Suprema de Justicia de la Nación

remunerativo, el que podría ser continuamente alterado, de modo que el afectado se vería en la necesidad de acudir frecuentemente a la Justicia para confrontar la modificación con la sustancia de la relación de empleo originariamente concertada.

15) Que tampoco se advierte la razonabilidad de las medidas adoptadas ni su proporcionalidad con el fin perseguido.

Este Tribunal ha señalado que la modificación de los márgenes de remuneración, en forma temporaria, por los efectos de una grave crisis económica, no implica per se una violación del art. 17 de la Constitución Nacional, aunque advirtió que esa prerrogativa encuentra su límite en la imposibilidad de alterar la sustancia del contrato celebrado, modificando la relación de empleo público hasta desvirtuarla, ya sea en su significación económica o en la posición jerárquica o escalafonaria del agente (Fallos: 323:1566).

La legislación sub examine ha transgredido esos límites, ya que no impone una limitación razonable y temporaria a la integridad salarial de los agentes públicos, fundada en razones de emergencia y en el interés general, sino que los somete a una indefinición de los márgenes remunerativos, sujeta a variables totalmente ajenas a la relación de empleo y carentes de toda previsibilidad para el trabajador, que ve así irremediablemente perdido uno de los elementos básicos que definen el desempeño laboral.

16) Que en ese marco, es contrario a la Constitución Nacional un régimen normativo que defiere a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la determinación de remuneraciones y haberes previsionales, de naturaleza alimentaria, no como una alternativa de excepción susceptible de control jurisdiccional, sino como una herramienta de política económica,

destinada circunstancialmente a la reducción del gasto público y estabilidad de las cuentas fiscales.

17) Que, por último, es preciso recordar que cuando se configura una situación de grave perturbación económica, social o política, que representa peligro para el país, el estado democrático tiene la potestad y aún el imperioso deber de poner en vigencia un derecho excepcional, o sea, un conjunto de "remedios extraordinarios", destinados a asegurar la autodefensa de la comunidad y el restablecimiento de la normalidad social que el sistema político de la Constitución requiere. Para enfrentar conflictos de esa especie el Estado puede valerse lícitamente de todos los medios que le permitan combatirlos con éxito y vencerlos. Sin embargo, sus poderes no son ilimitados, y han de ser utilizados siempre dentro del marco del art. 28 de la Carta Magna y bajo el control de jueces independientes quienes, ante el riesgo al menos teórico de extralimitación de los órganos políticos del gobierno, tienen que desempeñar con "cuidadoso empeño" su función de custodios de la libertad de las personas (Fallos: 313:1638).

Por ello, y lo dictaminado por el Sr. Procurador General de la Nación, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario deducido y se confirma la sentencia recurrida, con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. GUSTAVO A. BOSSERT.

ES COPIA

DISI-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

Considerando:

1°) Que la sentencia recurrida declara inconstitucional el art. 34 de la ley 24.156, modificado por la ley 25.453, en cuanto dispone, en ciertas circunstancias, la reducción de los créditos presupuestarios previstos y la de las retribuciones alcanzadas por el personal estatal.

2°) Que dicha sentencia se ha dictado frente a la impugnación formulada, por vía de amparo, por un empleado civil del Ejército Argentino, afectado por la reducción de sus haberes en un 13% dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional.

3°) Que, limitado el ámbito del debate al personal de la administración pública en funciones y conforme a lo sostenido en el voto del juez Belluscio en la causa de Fallos: 323:1566 -especialmente considerando 4°-, la disposición mencionada sería impugnable por afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo ya que le impondría una reducción automática de remuneraciones que está facultado a fijar conforme al art. 99, inc. 1°, de la Constitución Nacional; mas no por los derechos eventualmente lesionados por dicha disminución.

4°) Que en la causa la reducción de los haberes del actor no resulta de la automática aplicación de la norma cuya validez se ha puesto en tela de juicio sino de ulteriores disposiciones adoptadas por el presidente de la Nación, o, por su delegación, por el jefe del gabinete ministerial, las cuales -conforme el criterio invocado en el considerando anterior- se han dictado en ejercicio de facultades propias.

5°) Que, por tanto, resultan aplicables al caso los fundamentos y conclusiones del mencionado voto.

Por ello, oído el Procurador General de la Nación, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda de amparo, con costas de todas las instancias por su orden en razón de la naturaleza de la prestación cuyo alcance se ha debatido. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

ES COPIA

DISI-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

Considerando:

1º) Que la sentencia recurrida dictada por la vía de amparo, declaró inconstitucional el art. 34 de la ley 24.156 modificado por la ley 25.453 en cuanto dispone la reducción de los créditos presupuestarios previstos y de las retribuciones del personal estatal.

2º) Que la norma impugnada ha tenido origen en una situación de grave riesgo social, situación que empeoró después, como es notorio, por el aumento del déficit fiscal, las restricciones y el estrangulamiento del sistema financiero y la declaración formal de suspensión de pagos internacionales de la Nación, calamidad ésta, en la que jamás había caído la República Argentina. Tal situación, como es obvio, no pudo ser precisada con exactitud temporal (Fallos: 243:449).

3º) Que la reducción de haberes impugnada no ha sido confiscatoria (Fallos: 323:1566 voto del juez Boggiano).

4º) Que, además, la norma impugnada puede considerarse como un instrumento necesario para mitigar el déficit fiscal, cumplir lo antes posible con las obligaciones internacionales de la Nación y restablecer con gran urgencia el sistema financiero del país a fin de aventar los graves males presentes y las peores penurias que pueden venir.

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda con costas de todas las instancias por su orden. Notifíquese y devuélvase. ANTONIO BOGGIANO.

ES COPIA

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

A fs. 120/122, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala V), al confirmar la sentencia de primera instancia, hizo lugar a la acción de amparo deducida por Leonidas Tobar contra el Estado Nacional (Ministerio de Defensa - Ejército Argentino - Contaduría General del Ejército), declaró la inconstitucionalidad de los arts. 1° del decreto 896/01 y 10 de la ley 25.453 y ordenó que le reintegren las sumas descontadas con sustento en ellos, correspondientes a los haberes que se hubieran devengado a partir del 30 de agosto de 2001.

Para así resolver, en primer término, los magistrados desestimaron el agravio relativo a la imposibilidad de declarar la inconstitucionalidad del decreto citado, en cuanto fue derogado por la ley 25.453, pues uno de los descuentos cuyo reintegro se ordenó en primera instancia fue hecho cuando estaba vigente. También desecharon las críticas respecto de la inadmisibilidad de la vía de amparo, pues entendieron que el examen de la cuestión discutida no requiere mayor debate y prueba, dado que es de puro derecho.

En cuanto al fondo del asunto, recordaron que ya habían declarado la inconstitucionalidad del decreto 290/95, que también redujo la retribución de los agentes públicos, porque dicha medida altera las condiciones esenciales del contrato de empleo público y que, más allá de la emergencia invocada para su dictado, la reducción es arbitraria e irrazonable, pues conculca, directa o indirectamente, derechos constitucionales, toda vez que, al proceder de ese modo pero

sin modificar la contraprestación a cargo del agente, el estado quebrantó el equilibrio de las prestaciones y convirtió en injusta a la nueva remuneración.

Asimismo, estimó que la reducción no es transitoria, porque su aplicación equivale a restringir el derecho de propiedad con carácter definitivo y, en el *sub examine*, no se trata solamente de una limitación sino que lisa y llanamente se suprimió una parte de la retribución.

-II-

Disconforme, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario de fs. 126/147, que fue concedido en lo que respecta a la interpretación de normas federales y denegado en cuanto a las causales de arbitrariedad también invocadas (fs. 159), sin que, sobre tal aspecto, aquél haya ocurrido en queja, circunstancia que determina que la competencia del Tribunal quede limitada en la medida que la otorgó la alzada (Fallos: 322:2559; 323:385; 324:1721).

Atento a lo expuesto, en lo que aquí interesa, sus agravios pueden resumirse del siguiente modo: a) la cámara declaró la inconstitucionalidad del decreto 896/01 cuando ya no se encontraba vigente, pues fue derogado por el art. 18 de la ley 25.453. Ello desnaturaliza la acción de amparo, que está prevista contra actos que en forma actual o inminente incidan sobre derechos constitucionales; b) la sentencia se desentiende de las graves consecuencias que produce, en especial, porque afecta actividades esenciales del Estado y porque pasa por alto que la medida impugnada pretendió salvaguardar su subsistencia y, con ello, la unión nacional, sin suprimir ni afectar la sustancia de las situaciones jurídicas sobre las cuales aquélla incide. Así, con citas del debate parlamentario

Procuración General de la Nación

en donde se discutió y sancionó la ley 25.453 y del precedente de Fallos: 313:1513 ("Peralta"), intenta demostrar tanto la gravedad de la crisis como la voluntad política de superarla, aspectos que no fueron tenidos en cuenta por el fallo apelado; c) el art. 10 de la ley 25.453 no transfirió al Poder Ejecutivo el ejercicio de potestades legislativas, porque no se trata de una norma delegante, sino del establecimiento de una política económica, con determinada finalidad y con el procedimiento para cumplirla, que aquel Poder se limita a ejecutar: reducción proporcional de los créditos correspondientes a la totalidad del sector público. Por otra parte, aquella ley no es producto de la voluntad omnímoda del legislador, sino consecuencia de la política previamente delineada por las leyes 24.013, 24.241, 24.156 y 25.344, entre otras, y su dictado tuvo por objeto superar la crítica situación de emergencia económico-financiera por la que atraviesa el Estado Nacional, tal como surge de sus antecedentes (decreto 430/00; declaración de emergencia dispuesta por el art. 1° de la ley 25.453 [en rigor, debe entenderse que se refiere a la ley 25.344], delegación de atribuciones legislativas en el Poder Ejecutivo Nacional, otorgada por la ley 25.414 y, finalmente, el decreto 896/01). Asimismo, por idénticos motivos, defiende la constitucionalidad de la ley 25.453, destinada a mantener la ecuación fiscal de manera que arroje un "déficit cero" y el cumplimiento de las prestaciones imprescindibles a cargo del Estado Nacional, máxime cuando las leyes 23.928 y 24.144 le impiden emitir dinero sin respaldo en divisas. En tal contexto, aquella ley, que constituye una manifestación del poder de policía de emergencia, se ajusta al estándar de razonabilidad exigido por la jurisprudencia del

Tribunal para este tipo de disposiciones, especialmente porque el medio empleado para alcanzar aquellos fines es razonable e idóneo y, por último, d) afirma que con la medida dispuesta no se afectan los derechos constitucionales invocados por el amparista, porque no existe un derecho adquirido a mantener el nivel de la remuneración futura sin variantes y en todas las circunstancias, tal como lo señaló V.E. en Fallos: 323:1566 (causa "Guida").

-III-

En cuanto a la admisibilidad formal del recurso interpuesto, cabe señalar, en orden a lo previsto por los arts. 14 de la ley 48 y 6° de la ley 4055, que la sentencia impugnada reviste la calidad de definitiva pese a que se dictó en un proceso de amparo, porque el *a quo* se pronunció sobre el fondo de la cuestión debatida y declaró la inconstitucionalidad de normas federales (decreto 896/01 del Poder Ejecutivo Nacional y art. 10 de la ley 25.453). Por otra parte, más allá de la limitación expuesta en el primer párrafo del acápite anterior, en autos se discute la interpretación y aplicación de normas de igual carácter y la decisión de la cámara fue contraria a su validez (Fallos: 322:1726; 323:1566), extremos que habilitan la vía extraordinaria del art. 14 de la ley 48.

-IV-

En cuanto al fondo del asunto, es del caso recordar, ante todo, que en la tarea de esclarecer la inteligencia de aquel tipo de normas, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del *a quo* ni de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (conf. doctrina de Fallos: 323:1491 y sus citas y dictamen de esta

Procuración General de la Nación

Procuración General del 21 de junio ppdo., *in re* M.588 XXXVII "Muller, Miguel Angel c/ PEN - Contaduría General del Ejército - Dto. 430/00 s/ amparo ley 16.986").

A la luz de tal principio, considero que, en primer término, debe examinarse el agravio relativo a la declaración de inconstitucionalidad del decreto 896/01 cuando ya estaba derogado por el art. 18 de la ley 25.453.

En mi opinión, debe ser desestimado pues, si bien es cierto que, en virtud de su derogación desde la vigencia de la ley cuya constitucionalidad también se discute en el *sub examine*, ya no regía al momento de dictarse las sentencias de primera y segunda instancia, también lo es que produjo efectos sobre la remuneración del amparista durante el tiempo que estuvo en vigor y que, desde esta perspectiva, subsiste el interés en resolver la controversia planteada en torno a su legitimidad, tal como se puso de manifiesto en el dictamen de esta Procuración General emitido en la causa "Guida" (publicado en Fallos: 323:1566, en especial acápite V, págs. 1583/1584) y se reiteró en la causa "Muller" ya mencionada.

Máxime cuando, también cabe destacar, el objeto del amparo es proteger los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, un tratado o una ley, que se vean afectados en forma actual o inminente por actos u omisiones de autoridades públicas o de particulares, con arbitrariedad o ilegalidad manifiestas y, a tal fin, en esos casos, nuestra Ley Suprema faculta a los jueces a declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva (conf. art. 43). Por ello, la finalidad de dicho instituto es asegurar la vigencia de la Constitución misma y constituye, primordialmente, un medio de protección de los derechos afec-

tados antes que una forma de control de la legitimidad del accionar estatal (conf. doctrina de Fallos: 316:797 y los ahí citados, entre muchos otros), aunque para cumplir aquel objetivo se tenga que efectuar la segunda actividad.

Precisamente, esta es la situación de autos, donde el *a quo* restableció el derecho del amparista lesionado mediante las inconstitucionalidades que declaró y ello es demostrativo del interés jurídico de ambas partes para obtener un pronunciamiento judicial sobre los efectos que produjo la norma en cuestión durante el tiempo que estuvo vigente.

-V-

Sentado lo anterior, corresponde ingresar al examen de las normas, cuya invalidez constitucional decretó la cámara, recordando que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, pues implica un acto de suma gravedad institucional, de manera que debe ser considerada como *ultima ratio* del orden jurídico a la que sólo cabe acudir cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución, si no es a costa de remover el obstáculo que representan normas jerárquicamente inferiores (Fallos: 324:920; A.863.XXXVI "Audioacústica S.A. s/ quiebra", sentencia del 18 de diciembre de 2001, entre muchos otros).

A tal fin, cabe señalar que, por el art. 1° del decreto 896/01, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso sustituir el art. 34 de la ley 24.156, el que quedó redactado de la siguiente forma: "*ARTÍCULO 34. - A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las jurisdicciones y entidades deberán programar, para cada*

Procuración General de la Nación

ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestario y de tesorería, excepción hecha de las jurisdicciones del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público que continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Ley N° 16.432, en el artículo 5°, primer párrafo de la Ley N° 23.853 y en el artículo 22 de la Ley N° 24.946, respectivamente.

Dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por los órganos rectores en la forma y para los períodos que se establezca. El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante éste.

Cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios.

La reducción afectará los créditos respectivos en la proporción que resulte necesaria a tal fin, y se aplicará incluso a los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, así como a aquellas transferencias que los organismos o entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos.

La reducción de los créditos presupuestarios que se disponga de acuerdo con lo previsto en el presente artículo, importará de pleno derecho la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera que fuere su concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda la escala salarial o de haberes, según corresponda, sin discriminaciones de ningún tipo. Esta ley modifica en lo pertinente toda norma legal, reglamentaria o convencional que se le oponga y no se podrá alegar la existencia de derechos irrevocablemente adquiridos en su contra.

La presente norma es de orden público. No se podrán ordenar en las causas que con motivo de ellas se interpongan, medidas cautelares que afecten su cumplimiento, resultando inaplicables en los respectivos procesos las normas de los artículos 195 a 233 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación".

Si bien estas disposiciones rigieron desde el 13 de julio de 2001, fecha en que se publicó el decreto en el Boletín Oficial (art. 5°) hasta el 31 del mismo mes y año, que entró en vigencia la ley 25.453 (arts. 18 y 19), su texto fue reproducido por el art. 10 de ese cuerpo normativo.

En virtud de esta modificación, el decreto 934/01 estableció los criterios para liquidar los haberes del personal en actividad del Sector Público Nacional de julio de 2001 y facultó al jefe de Gabinete de Ministros para determinar la reducción de los créditos presupuestarios (arts. 1° y 4°), quien la fijó en el trece por ciento (13%), a partir del 1° de julio de ese año (decisión administrativa 107/01), porcentaje que se mantuvo una vez vigente la ley 25.453.

Procuración General de la Nación

Con el objeto de circunscribir en forma adecuada el tema sometido a pronunciamiento, debe tenerse presente que el *a quo* declaró la inconstitucionalidad de las normas transcritas sólo en cuanto sirven de fundamento para disminuir las remuneraciones del amparista, es decir, que aquella declaración no se extiende al resto de las disposiciones normativas.

En orden a examinar la legitimidad del decreto 896/01, ante todo, debe determinarse si se trata de un supuesto de legislación delegada, ejercida por el Poder Ejecutivo Nacional en virtud de una autorización conferida por el Poder Legislativo, o si, por el contrario, es de necesidad y urgencia, pues ello incidirá en el análisis sobre el cumplimiento de los requisitos que exige la Constitución Nacional para el ejercicio de una u otra facultad.

Desde mi punto de vista, aquel decreto está comprendido en la última de las categorías mencionadas, aunque haya sido dictado en un contexto general de emergencia. Así lo pienso, más allá de ciertas dudas que pueda suscitar la lectura de algún párrafo aislado de sus considerandos, en cuanto expresa que "*...en las actuales circunstancias se considera más razonable mejorar la legislación, ejerciendo a tal efecto las facultades que delegara el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION en el PODER EJECUTIVO NACIONAL para administrar esta emergencia, de modo que sea posible la disminución de las retribuciones de empleados, jubilados y pensionados de un modo general y proporcional, para disminuir el peso individual del esfuerzo que deba asumir cada uno*", porque es claro que dicho Poder lo dictó con sustento en el art. 99, inc. 3° de la Ley Fundamental -tal como expresamente surge del acto-, sin fundar

su competencia en el ejercicio de facultades delegadas, porque la materia sobre la que versa está reservada a la ley (en especial el art. 1º, objeto de controversia) y, finalmente, porque se siguió el procedimiento previsto en aquella disposición constitucional para el dictado de este tipo de reglamentos (vgr. adoptado en acuerdo general de ministros, con indicación de dar cuenta de su contenido al Congreso Nacional, etc.).

La medida así dispuesta fue objeto de tratamiento expreso por parte del Poder Legislativo, que derogó el reglamento mediante el art. 18 de la ley 25.453, a partir de la vigencia de esta última, si bien la reprodujo en su art. 10.

En tales condiciones, entiendo que, en el *sub lite*, debe analizarse si la medida dispuesta es constitucional, aun cuando fuera adoptada por el Poder Legislativo, pues una respuesta negativa sobre el punto determinará que también resulte inválido aquel decreto. Corresponde, entonces, abordar dicho tema.

-VI-

A tal fin, cabe recordar que en anteriores oportunidades esta Procuración General se ocupó de examinar si el Estado puede disminuir las remuneraciones de sus agentes y, en su caso, en qué medida y con qué límites.

En la causa "Guida" (Fallos: 323:1566), donde se cuestionaba la constitucionalidad del decreto 290/95 -que redujo en distintos porcentajes y a partir de determinado monto, las remuneraciones del personal del Sector Público Nacional comprendido en el art. 8º de la ley 24.156- se puso de manifiesto, incluso con cita de reconocidos tratadistas del Derecho Administrativo, que el Estado, mediante el ejercicio de *ius variandi* en la relación de empleo público, puede

Procuración General de la Nación

reducir los salarios de sus agentes, salvo aquellos a los que la Constitución Nacional expresamente les garantice su intangibilidad, porque nadie tiene derechos adquiridos al mantenimiento de las leyes o reglamentos, ni a su inalterabilidad.

No obstante, también se indicó que, para que una medida de esa naturaleza cuente con sustento constitucional, debe cumplir ciertos requisitos: **que la reducción se adopte ante situaciones excepcionales de emergencia, tenga efectos generales y vigencia para el futuro en forma transitoria y no resulte confiscatoria, es decir, no desnaturalice el derecho a la retribución** (v. dictamen en "Guida", acápite VIII, pág. 1588, énfasis en el original).

Igual posición se mantuvo en la causa "Muller" ya mencionada, cuando se emitió opinión sobre la constitucionalidad del decreto 430/00, de contenido similar al 290/95.

V.E., por su parte, cuando se pronunció en la primera de aquellas causas, con fundamento en la doctrina de las leyes de emergencia, también admitió la constitucionalidad de la decisión de reducir las remuneraciones en forma generalizada, al considerar que ello constituye un ejercicio razonable de las facultades del Estado frente a una situación de grave crisis económica. Asimismo, descartó que *per se* significara una violación del art. 17 de la Carta Magna y puso de relieve su carácter transitorio y de excepción (conf. considerandos 9° y sgtes. del voto de la mayoría).

-VII-

Sobre la base de tales criterios, entiendo que es inconstitucional el art. 34 de la ley 24.156 (según el texto otorgado por el art. 10 de la ley 25.453), en cuanto faculta a

reducir los créditos destinados al pago de retribuciones del personal estatal cuando los ingresos presupuestarios estimados no fueren suficientes para satisfacer la totalidad de los créditos previstos y dispone que aquéllas quedan disminuidas de pleno derecho en la proporción que resulten afectadas.

Aun cuando la ley 25.453 fue dictada ante una difícil y compleja situación económica -tal como da cuenta el debate parlamentario que tuvo lugar en oportunidad de su sanción-, considero que no cumple con los requisitos que V.E. ha establecido para reconocer la constitucionalidad de las leyes que suspenden los efectos tanto 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 (Fallos: 238:76). En estos casos, el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere convenientes, siempre que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución, pues 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).

Sin embargo, 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 de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (conf. Fallos: 243:467). En cuanto a la legislación de emergencia, también ha señalado que para su justificación se requiere: 1) que exista

Procuración General de la Nación

una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2) que la ley tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3) que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias; 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria (conf. Fallos: 313:1513 y sus citas).

En el caso, desde mi punto de vista, la disposición bajo examen no cumple los recaudos indicados para superar el *test de constitucionalidad*, por aplicación de la mencionada doctrina de la emergencia, y no lo hace pues se trata de una norma destinada a regir en todo tiempo, es decir, tanto ante situaciones de tal gravedad que sean pasibles de esa calificación como en períodos normales, donde las arcas públicas no se encuentren aquejadas por ese estado de cosas. Y si bien el Tribunal en alguna oportunidad admitió que la declaración del estado de emergencia no estuviera contenida en la ley examinada sino en otra norma emanada del Congreso (vgr. Fallos: 313:1513) y, en otras, que no se previera una fecha límite para el ejercicio de las facultades de emergencia (conf. Fallos: 243:449, voto del juez ALFREDO ORGAZ; 323:1566, considerando 13 del voto de mayoría), entiendo que en el *sub lite* tales precedentes no son aplicables, por la ausencia de todo límite, tanto sustancial como temporal, para la aplicación de la ley, con excepción, claro está, de los presupuestos comunes a cualquier otra.

De otra parte, tampoco se advierte la razonabilidad de la medida dispuesta ni su proporcionalidad con el fin per-

seguido. Es que, aun cuando V.E. también ha señalado, de modo general, que ningún derecho constitucional es absoluto y, en particular, que no hay lesión a la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional, cuando, por razones de interés público, se disminuyen para el futuro las remuneraciones de los agentes estatales, sin alterar sustancialmente el contrato de empleo público (conf. causa citada en último término, considerando 11, del voto al que me vengo refiriendo), considero que, por el contrario, existe violación constitucional cuando, como en el caso, unilateralmente se transforma la retribución, que pasa de tener contenido cierto a ser variable y fluctuante de acuerdo con circunstancias aleatorias y extrañas a la relación de empleo.

En efecto, no se trata de una limitación temporaria del derecho a la retribución integral de los agentes públicos, adoptada ante situaciones excepcionales, que para conjurarla requiere un sacrificio especial de parte de aquéllos en beneficio de toda la comunidad, sino de una modificación sustancial del contrato que proyecta sus efectos durante toda la relación laboral y que sujeta a los empleados a un estado de incertidumbre sobre el alcance de sus salarios que, además de ser incompatible con los derechos tutelados en la Constitución Nacional (arts. 14 bis y 17), resulta contraria al fin de *promover el bienestar general*, tan enfáticamente puesto de manifiesto en el Preámbulo constitucional.

También considero que no es imprescindible estar en presencia de una disminución confiscatoria del salario para impugnar la constitucionalidad de la ley, sino que ello puede ser examinado en un juicio como el presente, porque la afectación de los derechos constitucionales, además de actual, es de relevante significación.

Por último, estimo necesario destacar un par de

Procuración General de la Nación

cuestiones. La primera, que no se trata de discutir la decisión legislativa de adoptar un determinado principio de política económica, consistente en mantener un equilibrio entre ingresos y egresos del Estado Nacional, aspecto sobre el cual a los jueces no les corresponde expedirse, por aplicación del principio de separación de poderes, pero que, desde la perspectiva de los intereses generales de la sociedad, cuya defensa incumbe al Ministerio Público (art. 120 de la Constitución Nacional), podría admitirse como positiva -aunque, también cabe señalarlo, existe controversia entre los autores y estudiosos de la Economía acerca de la conveniencia de adoptar el principio del "déficit cero"-, sino de indicar que la concreción de aquella política no puede alcanzarse mediante la violación de los derechos constitucionales de los agentes públicos, tal como pretende hacerlo la ley bajo examen. La segunda, que no obsta a la conclusión que se expone el pretendido carácter de orden público con que se autocalifica la ley para, entre otros efectos, impedir la existencia de derechos irrevocablemente adquiridos en su contra, porque es sabido que las leyes no sólo deben adecuarse a las normas de mayor jerarquía, sino que tampoco pueden desnaturalizar los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución Nacional (arts. 28 y 31).

-VIII-

En virtud de lo expuesto, considero que el recurso extraordinario deducido es formalmente admisible y que corresponde confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 16 de julio de 2002.

ES COPIA

NICOLAS EDUARDO BECERRA