

JORGE DANIEL COCCHIA v. NACION ARGENTINA y OTRO

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Cuestión federal. Cuestiones federales simples. Interpretación de la Constitución Nacional.

Si la sustancia del planteo conduce, en definitiva, a determinar el alcance de la garantía consagrada en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o del tribunal de la causa, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto controvertido.

LEYES DE EMERGENCIA.

En aquellas situaciones de grave crisis o de necesidad pública, que obligan al Congreso a la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales, el órgano legislativo puede, sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, sancionar la legislación indispensable para armonizar los derechos y garantías individuales con las conveniencias generales, de manera de impedir que los derechos amparados por esas garantías corran el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación de la economía estatal, el que, además y frente a la grave situación de perturbación social que genera, se manifiesta con capacidad suficiente para dañar a la comunidad nacional toda.

CONSTITUCION NACIONAL: Control de constitucionalidad. Facultades del Poder Judicial.

Aún en situaciones de grave crisis o de necesidad pública, frente a la invocación de derechos subjetivos o agravios concretos dignos de la tutela judicial, corresponde a los jueces controlar si los instrumentos jurídicos implementados por los otros poderes del Estado no son contradictorios con la normativa constitucional.

DIVISION DE LOS PODERES.

El reparto de competencias que establece la Constitución no debe interpretarse en términos que equivalgan al desmembramiento del Estado, en detrimento de un armonioso desenvolvimiento de los poderes nacionales.

DIVISION DE LOS PODERES.

La interpretación del reparto de competencias que establece la Constitución debe evolucionar en función de la dinámica de los tiempos históricos, signados a menu-

do por fases o episodios críticos, que demandan remedios excepcionales, carácter que no resulta necesariamente incompatible con el marco normativo general y perdurable previsto por nuestros constituyentes.

INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION.

La interpretación auténtica de la Constitución no puede olvidar los antecedentes que hicieron de ella una creación viva, impregnada de realidad argentina a fin de que dentro de su elasticidad y generalidad que le impide envejecer con el cambio de ideas, crecimiento o redistribución de intereses, siga siendo el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación.

CONSTITUCION NACIONAL: Principios generales.

La realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu permanente de las instituciones de cada país o descubre nuevos aspectos no contemplados con anterioridad, a cuya realidad no puede oponérsele, en un plano de abstracción, el concepto medio de un período de tiempo en que la sociedad actuaba de manera distinta o no se enfrentaba a peligros de efectos catastróficos.

LEYES DE EMERGENCIA.

Como principio, la interpretación de la norma y su aplicación al caso, debe ser favorable a su validez, privilegiando la solución que mejor respete la respuesta dada a la emergencia por el legislador, siempre que tal interpretación o aplicación no resulte manifiestamente contradictoria con la Constitución.

LEYES DE EMERGENCIA.

Cabe tener presente que, en principio, el legislador, de quien no es dable presumir la imprevisión o inconsecuencia, reservó para sí el control y resguardo del interés público comprometido en la instrumentación de determinadas políticas de emergencia, y no incumbe a los jueces, en el ejercicio regular de sus atribuciones, sustituirse a los otros poderes del Estado en las funciones que les son propias.

CONSTITUCION NACIONAL: Control de constitucionalidad. Principios generales.

La declaración de inconstitucionalidad constituye, por importar un acto de suma gravedad institucional, una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, la última *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 de inferior jerarquía.

LEYES DE EMERGENCIA.

La ley 23.696 expresa un verdadero sistema destinado a enfrentar la emergencia a través de un proceso de transformación del Estado y su Administración Pública, donde se destaca, como elemento singular, la política de privatizaciones decidida y desarrollada por el legislador.

LEYES DE EMERGENCIA.

La ley 23.696 se presenta como un estatuto para las privatizaciones, con el fin de reubicar al Estado en el lugar que le reserva su competencia subsidiaria, estableciendo, para llevar a cabo tal política de privatizaciones, el procedimiento decisorio y el control de su ejecución.

TRATADOS INTERNACIONALES.

El Tratado de Asunción de 1991 ratificado por la ley 23.981, que establece el Mercosur, constituye la culminación de un proceso de toma común de conciencia entre las naciones de la región, y es una clara definición de política legislativa que el ordenamiento jurídico interno no puede contradecir, dificultar u omitir en su implementación práctica.

REFORMA DEL ESTADO.

El decreto 817/92 es uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo para llevar a cabo la política de reforma del Estado.

REGLAMENTO DE NECESIDAD.

El Congreso no sólo se abstuvo de adoptar decisiones diferentes a las del decreto 817/92, sino que él es consecuencia de decisiones previas del legislador y de absolutamente claras decisiones coincidentes posteriores.

REGLAMENTOS DELEGADOS.

En nuestro sistema no puede considerarse la existencia de "reglamentos delegados" o de "delegación legislativa", en sentido estricto, entendiendo por tal al acto del

órgano legislativo por el cual se transfiere, aún con distintos condicionamientos, en beneficio del "ejecutivo", determinada competencia atribuida por la Constitución al primero de tales órganos constitucionales.

REGLAMENTACION DE LA LEY.

Los reglamentos de ejecución son normas de procedimiento para la adecuada aplicación de la ley por parte de la Administración Pública: son reglamentos de ejecución adjetivos.

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

En los supuestos de delegación impropia, el legislador encomienda al Ejecutivo la determinación de aspectos relativos a la aplicación concreta de la ley, según el juicio de oportunidad temporal o de conveniencia de contenido que realizará el poder administrador: tales reglamentos se encuentran previstos en el art. 86, inc. 2º, de la Constitución.

REGLAMENTACION DE LA LEY.

Cuando el legislador establece que cierto aspecto de la cuestión tratada en la ley sea regulado por el Poder Ejecutivo no viola la Constitución, ya que el constituyente le confirió tal competencia en el art. 67, inc. 28.

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

Existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer una ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo, a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla.

REGLAMENTACION DE LA LEY.

Cuando el Poder Ejecutivo es llamado a ejercitar sus poderes reglamentarios en presencia de una ley que ha menester de ellos, lo hace no en virtud de una delegación de atribuciones legislativas, sino a título de una facultad propia consagrada por el art. 86, inc. 2º, de la Constitución, y cuya mayor o menor extensión queda consagrada por el uso que de la misma facultad haya hecho el Poder Legislativo.

REGLAMENTACION DE LA LEY.

El alcance de los pormenores y detalles que deberán ser regulados por el Poder Ejecutivo queda sujeto a la decisión discrecional del legislador, ejercida en la mayor o menor extensión del mandato que dirige al Ejecutivo según las circunstancias del caso.

REGLAMENTACION DE LA LEY.

Tratándose de materias que presentan contornos tan peculiares, distintos y variables que al legislador no le sea posible prever anticipadamente la manifestación concreta que tendrán en los hechos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida.

GOBIERNO NACIONAL.

No hay rama de poderes concedidos en la Constitución, que no envuelva otros no expresados, y que sin embargo son vitales para su ejercicio, sin que haya por ello gran peligro de abuso.

PUERTOS.

El decreto 817/92 es una norma reglamentaria, que ejecuta la ley en las materias queridas por el Congreso y que encuentra su fundamento constitucional en el juego armónico de los arts. 67, inc. 28 y 86, inc. 2º, de la Constitución Nacional.

CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.

Tanto las exigencias económicas, técnicas y productivas, como los derechos o intereses individuales deben encontrar un adecuado balance en la conformación colectiva de las condiciones de trabajo. Y ese balance sólo puede concebirse en un marco de respeto de las libertades recíprocas de los negociadores y sus representados. Esa es la finalidad que persigue la cláusula constitucional plasmada en el art. 14 bis al asegurar a los gremios la concertación de convenios colectivos de trabajo.

INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION.

La Corte no puede prescindir de las consecuencias sociales de su decisión, ni de la realidad que la precede. Es esta realidad la que rige como principio de interpretación de la Constitución Nacional.

CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.

La negociación y el acuerdo constituyen para la Organización Internacional del Trabajo las reglas a tener en cuenta en la instrumentación de los cambios estructurales; sin embargo, admite también, dentro del marco de la negociación colectiva y del respeto a la libertad sindical, aunque con carácter excepcional, la intervención del Estado.

CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.

En el sistema constitucional argentino el convenio colectivo debe sujetarse a la reglamentación impuesta por el legislador; ambas fuentes regulatorias no son inmutables, ya que no podrían permanecer inertes ante la realidad social.

CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.

El art. 35 del decreto 817/92 solo impone la suspensión de ciertas modalidades de la contratación sin afectar su sustancia, por lo cual se encuentra alcanzada por la doctrina relativa a la constitucionalidad de las normas de excepción destinadas a enfrentar situaciones de grave emergencia.

CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.

El Estado ha podido establecer limitaciones respecto del contenido de la negociación colectiva, si ellas se fundan en la certeza de que ciertas estipulaciones influirían sobre sus decisiones sobre política económica y social, dificultando o haciendo imposible el logro de las metas fijadas.

CONSTITUCION NACIONAL: Constitucionalidad e inconstitucionalidad. Decretos nacionales.

Es inconstitucional por violar el art. 28 de la Constitución, el art. 36 *in fine* del decreto 817/92, en cuanto impone a las negociaciones de los nuevos convenios una prohibición al apartamiento de las condiciones mínimas fijadas en la Ley de Contrato de Trabajo y en la legislación sobre accidentes de trabajo, pues carece de razonabilidad imponer al sindicato la concurrencia a la negociación con el sector empresario en condiciones tales que le impidan cumplir con su objeto fundamental, cual es la defensa de los intereses de sus representados.

CONSTITUCION NACIONAL: Constitucionalidad e inconstitucionalidad. Decretos nacionales.

El art. 36 del decreto 817/92, en cuanto limita a un sindicato a celebrar nuevos convenios colectivos de trabajo sin apartarse de las condiciones mínimas fijadas

en la Ley de Contrato de Trabajo y en la legislación sobre accidentes de trabajo, es contrario a la cláusula contenida en el art. 14 de la Constitución Nacional, violatorio del art. 42 de la ley 23.696 y por lo tanto inconstitucional.

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Cuestión federal. Generalidades.

Cuando se encuentra en discusión el alcance de normas federales, la Corte no se encuentra limitada por los argumentos de las partes o del tribunal, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Voto del Dr. Boggiano y de los Dres. Carlos S. Fayt y Augusto César Belluscio).

PUERTOS.

Las medidas dispuestas en el decreto 817/92 con relación al régimen laboral se ajustan a lo dispuesto en la última parte del art. 10 de la ley 23.696, pues no es razonable interpretar que la autorización conferida se limite estrictamente a las normas que regulan la actuación de los entes a privatizar dejando afuera de esa potestad la posibilidad de excluir reglamentaciones ajenas a tales entes pero estrechamente vinculadas con el servicio que se desea mejorar (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

PUERTOS.

En virtud de la potestad prevista por el art. 10 de la ley 23.696 el Poder Ejecutivo pudo examinar los diferentes aspectos del régimen de trabajo portuario y excluir las disposiciones que estimó inadecuadas aunque reglasesen, en general, relaciones entre particulares, ya que ellas se desenvuelven en los ámbitos sujetos a privatización y se hallan inescindiblemente vinculadas a ellos (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

REFORMA DEL ESTADO.

Los denominados privilegios por el art. 10 de la ley 23.696 aluden a toda situación jurídica que coloque a los que gozan de ella en una posición más favorable que la prevista en el marco normativo común de la actividad; si resultan susceptibles de afectar alguno de los objetivos del programa de privatizaciones, se abre entonces la posibilidad delegada en el Ejecutivo de excluir las normas que las sustentan (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

CONSTITUCIÓN NACIONAL: Control de constitucionalidad. Principios generales.

La enorme conmoción institucional que supondría la declaración de inconstitucionalidad del mecanismo elegido por el Congreso (ley 23.696) para

llevar a cabo el plan de privatizaciones, sólo se vería razonablemente justificada si mediara una sustancial afectación, manifiesta o demostrada, de derechos personales de raigambre constitucional o una violación indudable del reparto de competencias dispuesto en la Carta Magna para organizar las instituciones que integran el Gobierno de la Nación (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

No existe en la Constitución una prohibición expresa de la delegación legislativa que permita colegir su repudio por parte del constituyente, sin perjuicio de los límites dispuestos en el art. 29 (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

La pendular oscilación del ámbito de actuación estatal requiere que la extensión del área legislativa adquiera singulares proporciones, lo cual determina la exigencia de la controlada y limitada delegación de facultades, sin afectación sustancial del principio de la división de poderes y de lo dispuesto en el art. 29 de la Constitución Nacional, ya que el Congreso no pierde la titularidad de su competencia (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

La aceptación de una delegación amplia dota de una eficacia mayor al aparato gubernamental en su conjunto, con beneficio para toda la sociedad y sin que a causa de ello se vean necesariamente menoscabados los derechos de los habitantes de la Nación (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

La autorización que establece el art. 10 de la ley 23.696 se halla condicionada por la existencia de una ley del Congreso que debe existir en todos los casos (art. 9º), por lo que indirecta pero eficazmente se cumple con la exigencia de que la habilitación del Ejecutivo tenga lugar caso por caso y con miras a una regulación concreta (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

Existe en el art. 10 de la ley 23.696 una clara política legislativa que, por un lado, guía la actuación del Poder Ejecutivo y, por otro, permite al Poder Judicial el control de aquélla para poder determinar si se mantiene dentro de los carriles dispuestos por el legislador (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

La discreción para la elección de los objetivos políticos, característica esencial de la función de legislar, se halla ausente en la actuación del Ejecutivo permitida por el art 10 de la ley 23.696 (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

El Congreso no renuncia a la competencia legislativa sobre la materia que fue objeto de delegación, por lo que podría en todo momento cambiar la directiva política, lo cual excede las posibilidades del Ejecutivo, y dejar sin efecto las disposiciones que éste hubiera adoptado (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

El escrutinio judicial de la razonabilidad de la actuación del Poder Ejecutivo en el marco de la actuación congresional salvaguarda los derechos individuales de un modo más eficaz que la proscripción lisa y llana, por razones de principios, de toda delegación amplia de facultades (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.

En ejercicio del poder de policía de emergencia, el Estado puede interferir en el ámbito de las relaciones laborales entre grupos de empresarios y trabajadores (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

PODER JUDICIAL.

No incumbe a los jueces, en el ejercicio regular de sus atribuciones, sustituirse a los otros poderes del Estado en las funciones que les son propias (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

PODER JUDICIAL.

Una de las misiones más delicadas del Poder Judicial es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las facultades que les corresponden a las restantes reparticiones estatales (Voto del Dr. Antonio Boggiano).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

El art. 10 de la ley 23.696 aparece notoriamente insuficiente como norma habilitante para que el Poder Ejecutivo suspenda la vigencia de convenios colec-

tivos de trabajo y deje sin efecto “todo acto normativo” que establezca “condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidan o dificulten el normal ejercicio de dirección y administración empresaria conforme a lo dispuesto por los arts. 64 y 65 de la Ley de Contrato de Trabajo”, tales como las que menciona el art. 35 del decreto 817/92, disposición aplicable a todas las “actividades portuarias, conexas y afines” (Disidencia de los Dres. Carlos S. Fayt y Augusto César Belluscio).

LEYES DE EMERGENCIA.

En los regímenes de ejecutivo de origen presidencialista, las delegaciones legislativas que favorecen la concentración del poder provocan –aun cuando estén inspiradas en razones de emergencia y de interés general– la ruptura del presupuesto de base. Si la emergencia no obtiene otra respuesta que una delegación de la facultad de hacer la ley en cabeza del órgano ejecutivo es evidente que ha muerto el Estado constitucional de derecho (Disidencia de los Dres. Carlos S. Fayt y Augusto César Belluscio).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

Las leyes 23.696, 23.697, 23.928, 23.981 y 24.093 aun cuando establezcan una política gubernamental de privatizaciones y desregulaciones, no pueden ser invocadas como normas que brindan un “patrón inteligible” que habilite al Poder Ejecutivo bajo el subterfugio de las facultades contempladas en el art. 86, incs. 1ª y 2ª, de la Constitución Nacional, a derogar leyes laborales, a suspender o derogar convenciones colectivas de trabajo o a limitar derechos y garantías personales consagrados en la Ley Fundamental, en un evidente exceso respecto de las materias, esencialmente técnicas, que han constituido normalmente el objeto de las limitadas delegaciones consentidas por la Corte (Disidencia de los Dres. Carlos S. Fayt y Augusto César Belluscio).

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

La privatización o habilitación para la concesión total o parcial de los servicios portuarios y navieros no comporta en modo alguno la entrega en blanco por parte del Congreso de la competencia legislativa para restringir derechos que gozan de amparo legal e incluso constitucional. Toda duda conduce a la indelegabilidad (Disidencia de los Dres. Carlos S. Fayt y Augusto César Belluscio).

PODER JUDICIAL.

La misión más delicada de la justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a otros poderes, pero sin renunciar a la jerarquía que la Constitución Nacional reserva al acto

de juzgar como acción propia del Poder Judicial, a cuya cabeza se halla la Corte, con capacidad de control constitucional como custodio de los valores básicos del sistema político jurídico (Disidencia de los Dres. Carlos S. Fayt y Augusto César Belluscio).

CONSTITUCION NACIONAL: Constitucionalidad e inconstitucionalidad. Decretos nacionales.

Las normas contenidas en el capítulo V Regímenes laborales (art. 34, 35, 36 y 37) del decreto 817/92 traducen un exceso en el ejercicio de las facultades legítimas del Poder Ejecutivo Nacional, lo que conlleva su invalidez constitucional (Disidencias de los Dres. Carlos S. Fayt y Augusto César Belluscio y del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

ACCION DE AMPARO: Actos u omisiones de autoridades públicas. Principios generales.

La declaración de inconstitucionalidad de normas generales en un proceso de amparo es admisible cuando la invalidez de éstas revisten carácter manifiesto (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

REFORMA DEL ESTADO.

La última parte del art. 10 de la ley 23.696 no posibilita la derogación por el Poder Ejecutivo de "regulaciones" de servicios fuera de un determinado proceso de privatización (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

REFORMA DEL ESTADO.

Las expresiones "actividad determinada" o "respectivo servicio" utilizadas en el art. 10 de la ley 23.696 se hallan necesariamente referidas a la empresa o ente público sujeto a privatización que los presta; no cabe, por lo tanto, extenderlas a los supuestos en que dichas actividades o servicios son realizados por personas privadas (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

REFORMA DEL ESTADO.

La ley 23.696 no avala la revisión de un "régimen" totalmente ajeno a su ámbito de aplicación como lo es el del convenio colectivo 44/89 (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

CONSTITUCION NACIONAL: Constitucionalidad e inconstitucionalidad. Decretos nacionales.

La ley de puertos 24.093 no provee ningún auxilio a la validez del decreto 817/92, pues es posterior, por lo que nunca pudo ser su sustento (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

REFORMA DEL ESTADO.

Bajo ningún concepto es posible aceptar que el Congreso haya querido incluir en las leyes 23.696 y 23.697 la desmonopolización o desregulación de los servicios prestados por empresas privadas (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

REGLAMENTACION DE LOS DERECHOS.

El Poder Ejecutivo no está facultado, por la mera invocación del art. 86, inc. 2º, de la Constitución Nacional, a efectuar *per se* una reglamentación de derechos constitucionales cuando el Congreso no ha querido regular legislativamente la materia (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.

La ley 23.696 no autoriza al Poder Ejecutivo a inmiscuirse en los convenios colectivos de trabajo celebrados con empleadores privados (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

ESTADO DE DERECHO.

Ninguna norma cede ante programas de gobierno, sino ante otras normas, y, en primer lugar, ante la Constitución, la cual, a su vez, no cede ante nada ni nadie (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

PODER JUDICIAL.

Los jueces no están llamados por la Ley Fundamental a acompañar o secundar las políticas escogidas por los poderes a quienes les están confiadas éstas; tampoco, por cierto, están aquéllos convocados a oponerse a tales decisiones (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 2 de diciembre de 1993.

Vistos los autos: "Cocchia, Jorge Daniel c/ Estado Nacional y otros/ acción de amparo".

Considerando:

1º) Que el secretario general del Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos promovió acción de amparo contra el Estado Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, a fin de que se decretara la inconstitucionalidad de los artículos 34 a 37 del decreto 817/92. Entendió en su demanda que con arbitrariedad manifiesta el Poder Ejecutivo cercenó las garantías establecidas en el art. 14 bis de la Norma Fundamental que aseguran al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor, organización sindical libre y democrática; y a los gremios, la concertación de convenios colectivos de trabajo. En su opinión, tales derechos pueden ser reglamentados legalmente, pero su "limitación o vulneración" resulta inconstitucional; en concreto impugnó la derogación del convenio colectivo 44/89 y el marco legal del trabajo portuario, la convocatoria a nuevas negociaciones en los términos establecidos por el artículo 36, y la intervención del Estado fuera de los límites de razonabilidad determinados por el art. 28 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de esta Corte respecto del horario de trabajo, la dotación mínima, la contratación de personal especializado mediante la habilitación —que a su ver contribuye con la actividad del Estado como auxiliar a la de Aduana—. Argumentó que frente a la emergencia económica que dio origen a las medidas sancionadas por los otros poderes, corresponde al Poder Judicial el control de la razonabilidad de tales actos. En especial, entendió que mediante el decreto cuestionado, se había omitido tener en cuenta que la ley 23.696 además de su art. 10, en los artículos 41/45 había establecido también la protección de los derechos del trabajador.

2º) Que la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo hizo lugar al amparo y, al confirmar la sentencia de primera instancia, declaró la inconstitucionalidad de los arts. 34, 35, 36 y 37 del decreto 817/92. Entendió que las disposiciones del decreto no guardaban relación alguna con la reforma del Estado ni la situación de emergencia y que, por lo tanto, el Poder Ejecutivo Nacional había excedido

sus facultades constitucionales. Sostuvo también que un convenio colectivo no podía ser modificado por una decisión administrativa. Contra ese fallo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dedujo recurso extraordinario, que fue concedido.

3º) Que en la apelación de fs. 115/128 la recurrente sostiene –además de los argumentos concernientes a defender la validez de la norma cuestionada– que el *a quo* ha considerado, en suma, que el decreto es inconstitucional por subvertir el orden jurídico sin citar ningún texto legal o criterios jurisprudenciales o doctrinarios aplicables al caso, de modo tal que su decisión carece del fundamento necesario y exigible a los pronunciamientos judiciales. Después de encuadrar la controversia en el ámbito de la legislación de emergencia sancionada por el Congreso de la Nación, objeta la admisibilidad de la acción de amparo ya que la actora persigue la declaración de inconstitucionalidad de una norma, y, en todo caso, señala que hubiese correspondido un amplio debate y la demostración de las tachas formuladas. Ello, sin perjuicio de hacer hincapié en la ausencia de facultades del Poder Judicial para pronunciarse sobre el mérito o conveniencia de las decisiones políticas de los otros poderes, la endeblez de la demanda y los alcances de las garantías establecidas por la Constitución Nacional.

4º) Que en el caso existe cuestión federal que habilita la instancia extraordinaria del Tribunal, toda vez que encuadra de manera indudable en las previsiones del art. 14 de la ley 48. Por lo tanto, la sustancia del planteo conduce, en definitiva, a determinar el alcance de la garantía consagrada en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y, en tales condiciones, la Corte Suprema no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto controvertido (Fallos: 308:647, considerando 5º y sus citas, causa: E.64.XXIII “Ekmekdjian, Miguel”, fallo del 7 de julio de 1992, entre otros).

5º) Que conviene señalar desde ya que, tanto la cuestión atinente al control de constitucionalidad en la acción de amparo como a la admisión de las normas de emergencia, no constituyen temas novedosos para este Tribunal en su actual integración. En relación con ambos aspectos, corresponde remitir por razón de brevedad al contenido de la sentencia dictada el 27 de diciembre de 1990 en la causa: P.137.XXIII “Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía B.C.R.A.) s/ amparo”, y sus citas.

6ª) Que, sin embargo, admitida la procedencia del examen de constitucionalidad por la vía elegida, la extensión y variedad de los argumentos cuyo tratamiento impone el caso –de trascendencia indudable–, hace conveniente reiterar ciertas pautas fijadas por la jurisprudencia de esta Corte y, en especial, examinar en concreto la norma impugnada comparándola con el texto de la Constitución, en tanto se ha alegado y controvertido el derecho de los gremios a celebrar convenios colectivos de trabajo.

7ª) Que el decreto 817/92 ha sido sancionado por el Poder Ejecutivo Nacional con invocación expresa de las leyes 23.696 y 23.697 y del decreto 2284/91, sin que el amparista cuestionara la validez constitucional de estas normas. En los considerandos del decreto 817/92 se señala, también, que el Poder Legislativo puso en marcha un proceso de transformaciones económicas, para cuyo cumplimiento facultó al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar decisiones tendientes a materializar las pautas allí fijadas, entre otras, las que surgen del Tratado de Asunción respecto de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países signatarios. Dentro de este sistema de integración regional se enmarca un proceso de desregulación, especialmente del transporte marítimo y fluvial y de la actividad portuaria, que requiere la descentralización de su administración mediante la transferencia a las provincias, municipios o al sector privado por vía de concesiones.

El propósito que se enuncia en las consideraciones que preceden a las disposiciones del decreto –respecto del sistema de relaciones laborales vinculado con la actividad portuaria– consiste en la adaptación de los regímenes existentes a las modificaciones apuntadas sin que ello –se expresa– suponga desproteger al trabajador.

8ª) Que, sentado ello, cabe reiterar lo expresado desde antiguo por esta Corte respecto de aquellas situaciones de grave crisis o de necesidad pública, que obligan al Congreso a la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales: el órgano legislativo puede, sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, sancionar la legislación indispensable para armonizar los derechos y garantías individuales con las conveniencias generales, de manera de impedir que los derechos amparados por esas garantías corran el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación de la economía estatal, el que, además y frente a la grave

situación de perturbación social que genera, se manifiesta con capacidad suficiente para dañar a la comunidad nacional toda.

Sin embargo, aun en situaciones de esa naturaleza y frente a la invocación de derechos subjetivos o agravios concretos dignos de la tutela judicial, corresponde a los jueces controlar si los instrumentos jurídicos implementados por los otros poderes del Estado no son contradictorios con la normativa constitucional. Desde antaño la jurisprudencia constante de esta Corte ha fijado las pautas a que ha de ceñirse la interpretación en circunstancias que —como la que se presenta en el *sub examine*— implican una respuesta a la emergencia, en especial, cuando ella es enfrentada no sólo con instrumentos coyunturales sino mediante la implementación de un sistema que pretende generar una profunda transformación en la relación del Estado con la sociedad, relación cuya distorsión es indicada como una de las causas principales de la crisis que ha provocado esa misma situación de emergencia.

9º) Que nuestra Constitución establece un reparto de competencias a la vez que medios para su control y fiscalización, por los que se busca afianzar el sistema republicano de gobierno; atribuye a los distintos órganos facultades determinadas, necesarias para la efectividad de las funciones que se les asigna, y se asegura una relación de equilibrio, fijando órbitas de actividad y límites de autonomía, que al margen de su separación externa, no dejan de estar vinculadas por su natural interrelación funcional. Ahora bien, tal “división” no debe interpretarse en términos que equivalgan al desmembramiento del Estado, en detrimento de un armonioso desenvolvimiento de los poderes nacionales.

Esta interpretación, por el contrario, debe evolucionar en función de la dinámica de los tiempos históricos, signados a menudo por fases o episodios críticos, que demandan remedios excepcionales, carácter que no resulta necesariamente incompatible con el marco normativo general y perdurable previsto por nuestros constituyentes. Fue el mismo Marshall quien sentó las bases de esta hermenéutica, afirmando que “una constitución que contuviera un cuidadoso detalle de todas las subdivisiones que todos los poderes admiten, y de todos los medios por los cuales ellos podrían ser ejercidos, demandaría la prolijidad de un código legal, y apenas podría ser comprendida por la mente humana... Su naturaleza, por ello, requiere que sólo sus grandes principios queden establecidos, sus importantes objetivos designados, y que los

ingredientes menores que integran tales objetivos puedan ser deducidos del contenido de esos mismos principios y finalidades... Considerando esta cuestión, no debemos olvidar que es una constitución de lo que estamos hablando... Esta provisión está contenida en una constitución concebida para durar para las épocas por venir, y por eso mismo, debe adaptarse a las diferentes crisis propias de los asuntos humanos" ("Mc Culloch v. Maryland", 17 US 316, 1819).

Siguiendo este orden de ideas, esta Corte ha expresado que "el mayor valor no está en los textos escritos que adoptó y que antes de ella habían adoptado los ensayos constitucionales que se sucedieron en el país durante cuarenta años, sin lograr realidad, sino en la obra práctica, realista, que significó encontrar la fórmula que armonizaba intereses, tradiciones, pasiones contradictorias y belicosas. Su interpretación auténtica no puede olvidar los antecedentes que hicieron de ella una creación viva, impregnada de realidad argentina, a fin de que dentro de su elasticidad y generalidad que le impide envejecer en el cambio de ideas, crecimiento o redistribución de intereses, siga siendo el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación" (Fallos: 178:9).

También ha establecido que la realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu permanente de las instituciones de cada país o descubre nuevos aspectos no contemplados con anterioridad, a cuya realidad no puede oponérsele, en un plano de abstracción, el concepto medio de un período de tiempo en que la sociedad actuaba de manera distinta o no se enfrentaba a peligros de efectos catastróficos. La propia Constitución Argentina, por algo se ha conceptualizado como un instrumento político provisto de extrema flexibilidad para adaptarse a todos los tiempos y a todas las circunstancias futuras, no escapa a esta regla de ineludible hermenéutica constitucional, regla que no implica destruir las bases del orden interno preestablecido, sino por el contrario, defender la Constitución en el plano superior que abarca su perdurabilidad y la propia perdurabilidad del Estado Argentino para cuyo pacífico gobierno ha sido instituido (confr. causa: P.137.XXIII "Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía B.C.R.A.) s/ amparo" del 27 de diciembre de 1990).

10) Que frente a situaciones como las traídas a juzgamiento en el *sub examine*, en la que se confronta la constitucionalidad de un acto emanado de los otros poderes del Estado, debe tenerse presente que —como principio— la interpretación de la norma y su aplicación al

caso, debe ser favorable a su validez, privilegiando la solución que mejor respete la respuesta dada a la emergencia por el legislador, siempre que tal interpretación o aplicación no resulte manifiestamente contradictoria con la Constitución. Ello es así, ya que cabe tener presente que, en principio, el legislador, —de quien no es dable presumir la imprevisión o inconsecuencia— reservó para sí el control y resguardo del interés público comprometido en la instrumentación de determinadas políticas de emergencia, y no incumbe a los jueces en el ejercicio regular de sus atribuciones, sustituirse a los otros poderes del Estado en las funciones que les son propias. Si así lo hicieran, la Corte desplazaría a los poderes políticos y se convertiría en una “superlegislatura”, como alguna vez se dijo en la Corte Suprema de Estados Unidos (voto concurrente en el caso “Dennis vs. US”, 341, US 494) (confr. causa: M.114. XXIII, “Montalvo, Ernesto Alfredo”, considerando 9º), del 11 de diciembre de 1990).

La Corte, de este modo, debe evitar convertirse en un órgano decisor de esas políticas circunstanciales, lo que la llevaría, muchas veces, a actuar como un obstáculo en perjuicio de las resoluciones tomadas por los órganos con responsabilidad electoral, afectando tanto la recta marcha del proceso democrático, como a la misma seguridad jurídica, por la existencia de distintas fuentes —sucesivas y contradictorias— de establecimiento de las reglas jurídicas destinadas a ordenar el libre desarrollo de la vida en sociedad. Por lo demás, una actitud de la Corte Suprema contradictoria con su papel institucional —según lo ha definido el constituyente— no sólo afectaría a la seguridad jurídica y desvirtuaría las políticas decididas por el pueblo a través de sus representantes, sino que generaría una caótica situación política, económica y social, multiplicando los efectos perniciosos de la emergencia que, precisamente, las decisiones legislativas o reglamentarias así invalidadas estaban destinadas a superar.

Esto ya lo advertía Cooley, para quien el deber de la Corte de controlar la validez de los actos emanados de los otros poderes era extremadamente delicado, pues al declarar que una ley es nula, “tiene forzosamente que dejar sin efecto la decisión del departamento legislativo, hecha en el curso del desempeño de sus deberes peculiares, y en las que debe suponerse que ha obrado según su mejor criterio”, de ahí que deba acometerse con cautela, evitando expresar una opinión adversa a su validez, “a no ser que sea absolutamente necesario” (confr. “Principios Generales de Derecho Constitucional en los Estados Unidos de América”, págs. 142/144, versión castellana, Ed. Jacobo Peuser,

1898). En tiempos más recientes, también William Rehnquist ratificaba esta línea interpretativa, afirmando que “si la Corte Suprema decide erróneamente que una ley sancionada por el Congreso es constitucional, comete un error, pero el resultado del mismo es dejar a la nación con una ley debidamente sancionada por los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado elegidos popularmente y promulgada por el presidente popularmente elegido. Pero si la Corte Suprema decide erróneamente que una ley sancionada por el Congreso es inconstitucional, comete un error de considerable mayor consecuencia; ha derribado una ley debidamente sancionada por las ramas del gobierno elegidas por el pueblo, no debido a ningún principio asentado en la Constitución, sino debido al criterio individual de una determinada política sostenida por la mayoría de los nueve jueces en ese momento (confr. “The Supreme Court, how it was, how it is”, 1987, pág. 318).

Tal índole de argumentos son el basamento y justificación de una reiterada jurisprudencia del Tribunal, que siempre consideró que la declaración de inconstitucionalidad constituía –por importar un acto de suma gravedad institucional– una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, la última 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 de inferior jerarquía (causa: R. 191.XXIII “Rallin, Hugo Félix y otros s/ contrabando y violación de los deberes de funcionario público”, del 7 de mayo de 1991; B.175. XXIII “Bruno Hnos. S.C. y otro c/ Administración Nacional de Aduanas s/ recurso de apelación” del 12 de mayo de 1992; I.78 XXIV. “Iachemet, María Luisa c/ Armada Argentina s/ pensión”, del 29 de abril de 1993; Fallos: 311:394; 312:122, 435 y 2315; 288:325; 290:83; 292:190; 294:383; 295:455; 300:241 y 1087; 302:457, 484 y 1149; 301:904, 962 y 1062; entre muchos otros).

Cabe, en consecuencia, examinar bajo estas pautas los derechos invocados por las partes con sustento constitucional, en el marco de las decisiones políticas instrumentadas; dejando en claro que estas últimas, en cuanto tales, resultan ajenas al control del Poder Judicial.

11) Que si se examinan las leyes que sancionó el Congreso sobre la reforma del Estado –23.696, 23.697 y 23.928– no existen dudas acerca de la filosofía que inspiró a las políticas después implementadas por el mismo legislador o, en su caso, por el Ejecutivo, tendientes a proteger

y estimular el marco de libertad indispensable para el funcionamiento de una economía de mercado en la cual el Estado asume un papel exclusivamente subsidiario.

En este sentido, la ley 23.696 –en especial– expresa un verdadero sistema destinado a enfrentar la emergencia a través de un proceso de transformación del Estado y su Administración Pública, donde se destaca, como elemento singular, la política de privatizaciones decidida y desarrollada por el legislador. La ley citada se presenta así como un estatuto para las privatizaciones –con el fin de reubicar al Estado en el lugar que le reserva su competencia subsidiaria– estableciendo, para llevar a cabo tal política de privatizaciones, el procedimiento decisorio y el control de su ejecución (arts. 8ª a 14 y 19 y 20), donde se destaca la íntima colaboración y responsabilidad compartida entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno; los medios o instrumentos jurídicos a utilizar para facilitar la privatización (arts. 10 y 15); las modalidades o tipos de privatización a utilizar (arts. 11 y 17); los procedimientos de selección del contratista (arts. 16 y 18); los mecanismos de participación accionaria de sectores de la comunidad singularizados por el legislador (cap. III, “del programa de propiedad participada”) sin omitir la protección del trabajador de la empresa “sujeta a privatización” (cap. IV). Este sistema fue luego desarrollado y aplicado por el mismo legislador a específicos sectores económicos: energía eléctrica, por la ley 24.065; gas natural, por la ley 24.076; puertos, por la ley 24.093; hidrocarburos, por la ley 24.145.

Al contrario de lo sostenido en la sentencia apelada, se advierte que en la estructura central del sistema se destaca la común participación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Ninguna empresa o actividad puede ser privatizada si no media la previa declaración de “sujeta a privatización” por ley del Congreso, es decir por decisión de los representantes del pueblo (arts. 8ª y 9ª, ley 23.696) pero una vez establecida esta calificación legal, le corresponde al Ejecutivo su implementación concreta, con una amplia atribución de competencias, entre las que se destacan las previstas en los arts. 10 y 61 de esa misma ley.

Del conjunto de esas normas, en lo que se relaciona con el caso traído a conocimiento de esta Corte, cabe resaltar el artículo 10 de la ley 23.696. Lo afirmado en la sentencia apelada se desvanece, a poco que se advierta que se sientan allí los alcances de las medidas a adoptarse, que podrán comprender incluso a una “actividad determi-

nada”, facultándose al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar decisiones tendientes a materializar aquellas pautas mediante la exclusión de cláusulas –aun cuando derivaran de normas legales– que obstaran a ello. También cabe tener presente –y en esto es acertada la posición de la actora formulada en la demanda– el capítulo IV de la ley 23.696 dedicado a la protección del trabajador, ya que impone al Poder Ejecutivo evitar efectos negativos sobre el empleo y la pérdida de puestos de trabajo, en el marco de una función productiva estable y eficiente.

12) Que las políticas legislativas mencionadas en el comienzo del considerando 9º –a cuyo eficaz cumplimiento el Poder Ejecutivo se halla obligado por mandato legal– no encuentran su única razón de ser –aunque quizás sí su ocasión circunstancial– en la situación de emergencia que tuvo su dramático estallido en los meses de mayo y junio de 1989. En efecto, es también voluntad del legislador insertar a la Argentina en un régimen de integración regional, en una decisión que acompaña la realidad política, económica y social de nuestros tiempos. Culminando un proceso de toma común de conciencia entre las naciones de la región, nuestro país celebró el Tratado de Asunción, en el mes de marzo de 1991, estableciendo el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ratificado por el Congreso mediante la ley 23.981. De esta forma, con el objetivo final de acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social, los estados partes establecieron, entre otros propósitos, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países y la coordinación de políticas macroeconómicas con expresa inclusión de las aduaneras, de transportes y comunicaciones.

Es esta también una clara definición de política legislativa, que el ordenamiento jurídico interno no puede contradecir, dificultar u omitir en su implementación práctica (doctrina en la causa: “Ekmekdjian”, ya citada, en especial considerandos 18 y 19) y a cuya luz igualmente deben valorarse tanto el decreto cuya constitucionalidad aquí se desafía, como la situación normativa y práctica que aquél viene a corregir.

13) Que a la vez, con fecha 3 de junio de 1992, el Poder Legislativo sancionó la ley 24.093, que en su Título III reglamentó la administración y operatoria portuaria y facultó al Poder Ejecutivo Nacional a ceder el dominio y/o la administración de los puertos a las provincias, o su transferencia a la actividad privada mediante el régimen que allí se determina. Respecto de las funciones y atribuciones de la autoridad de aplicación, dispuso –entre otras y señalando que la enunciación no

puede considerarse taxativa— las de promover y hacer efectiva la modernización, eficacia y economicidad de cada uno de los puertos, y estimular y facilitar la inversión privada en la explotación y administración de los mismos (ley 24.093, artículo 22, en especial incisos d y e).

En síntesis, se presenta ante el juzgador un sistema jurídico integrado por las normas citadas —en especial, el Tratado de Asunción y las leyes 23.696 y 24.093— que definen una clara política legislativa, cuya conformidad con la Constitución no fue cuestionada, y sobre la cual no hay argumentaciones —ni de la actora, ni en la sentencia apelada— que demuestren que el decreto 817 —globalmente considerado— fue dictado en contradicción, o en exceso, o con desproporción o inadecuación de medios, sin perjuicio del análisis detallado que más adelante se efectuará. El decreto 817/92 no es más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo para llevar a cabo la política de reforma del Estado por aquélla decidida —prueba de ello es su puesta en conocimiento de la Comisión Bicameral creada por el art. 14 de la ley 23.696 (art. 41, decreto 817/92) lo que implica también su suficiente control legislativo— y ratificada en la práctica por la ley de regulación y privatización de puertos (Nº 24.093) sancionada *a posteriori* del decreto en cuestión sin que el legislador, con la asistencia de su propia Comisión Bicameral de Control de las Privatizaciones, lo dejara sin efecto. Por el contrario, el legislador de la ley 24.093 estableció expresamente la norma derogatoria contenida en el art. 24 de aquélla, con expresa referencia a las leyes y decretos que identifica —entre los que no incluyó al decreto 817/92— y con la fórmula general relativa a la derogación de “toda otra norma legal o reglamentaria en cuanto se oponga a la presente”. Precisamente el mismo Poder Ejecutivo, en el decreto de promulgación 1029/92 —acto que se integra necesariamente a la ley promulgada— hizo expresa referencia del decreto 817/92 (ver considerando 2º) aclarando que fue sancionado de conformidad con las atribuciones conferidas por la ley 23.696, a la vez que consideró que las únicas normas de la ley 24.093 que contradecían al decreto 817/92 y a la ley 23.696 eran las que fueron observadas en los arts. 1º y 2º del referido decreto 1029/92, las que no guardan relación con la cuestión aquí discutida. Obviamente, la observación fue comunicada al Congreso, quien tiene así una nueva oportunidad de valorar el decreto en cuestión. Hasta el presente, nada ha dicho el Congreso al respecto.

Se advierte así la íntima conformidad existente entre el “bloque de legalidad” que da vigencia a la “Reforma del Estado” y el decreto

817/92 que la instrumenta en el aspecto parcial que le corresponde, en estricto cumplimiento del cometido que el constituyente le asignó al Poder Ejecutivo en el artículo 86, inciso 2º, de la Constitución Nacional.

En el ya citado caso “Peralta”, con referencia a un decreto “de necesidad y urgencia” —es decir, de ejercicio de competencias del Poder Legislativo sin ley que lo autorizara— esta Corte reconoció la validez constitucional de aquella norma de excepción con argumentos que, con mucha mayor fuerza aún, pueden aplicarse al presente caso. Así, en el considerando 25 señala que “... el Congreso no ha tomado decisiones que manifiesten su rechazo a lo establecido en el decreto 36/90” para luego citar las leyes que, o hacían referencia a aquél, o eran coincidentes con su “política”. Y agregó: “Esto implica que el Congreso Nacional ha tenido un conocimiento de modo y por un lapso suficiente de la situación planteada en autos, sin que haya mediado por su parte rechazo de lo dispuesto por el Poder Ejecutivo, ni repudio de conductas análogas por parte de aquél, que por el contrario ratifica”. En el considerando 24 se hizo una afirmación todavía más contundente. Allí se sostuvo la validez constitucional del decreto 36/90, por darse en ese caso, entre otras, la siguiente condición: “...que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados...”. En el caso del decreto 817/92 no sólo el Congreso se abstuvo de adoptar “decisiones diferentes”, sino que el mencionado reglamento es consecuencia de decisiones previas del legislador y de absolutamente claras “decisiones coincidentes” posteriores. No podría la Corte aproximarse de otra manera al decreto 817/92 sin contradecir lo que poco tiempo atrás sostuvo ante un decreto que carecía de tan terminantes bases legislativas.

14) Que resulta preciso, a fin de tratar íntegramente todas las cuestiones conducentes a la solución del litigio —siempre dentro del marco cognoscitivo que le corresponde a esta Corte y aun frente a planteos de las partes no suficientemente claros o terminantes— analizar la naturaleza del decreto cuya constitucionalidad se cuestiona. De esta manera se podrá decidir acerca de la competencia o no del Poder Ejecutivo en cuanto a su sanción, es decir, si el decreto 817/92 se encuentra afectado en su constitucionalidad por razón de su origen orgánico.

En nuestro sistema constitucional no parece estrictamente apropiado recibir, sin matices, las clasificaciones que los ordenamientos

europesos han hecho con relación a los reglamentos emanados del gobierno u órgano ejecutivo, según corresponda a cada organización constitucional concreta. Se trata de sistemas constitucionales diferentes del que nos rige, con modalidades distintivas importantes en cuanto a la relación entre poderes y, por tanto, en cuanto a sus competencias respectivas. Es en razón de sus caracteres propios, precisamente, que en nuestro sistema no puede considerarse la existencia de “reglamentos delegados” o de “delegación legislativa” en sentido estricto, entendiéndose por tal al acto del órgano legislativo por el cual se transfiere –aun con distintos condicionamientos– en beneficio del “ejecutivo”, determinada competencia atribuida por la Constitución al primero de tales órganos constitucionales (confr. Fallos: 148:430).

Por el contrario, en nuestro sistema –amén de los reglamentos “autónomos”, cuya fuente puede encontrarse en el art. 86, inc. 1^º, de la Constitución, y de los reglamentos de emergencia, originados en el presupuesto constitucional de la subsistencia misma del sistema (ver la ya citada causa: “Peralta”)– el inc. 2^º de la misma norma establece, como competencia del Ejecutivo, la de expedir “las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”. Se encuentran así claramente identificados los tradicionalmente denominados “reglamentos de ejecución”, es decir aquellos que se sancionan para poner en práctica las leyes cuando éstas requieren de alguna determinada actividad del Poder Ejecutivo para su vigencia efectiva. Es así que la mayoría de la legislación no precisa, para su efectiva vigencia en la realidad, de decretos ejecutivos –pensemos en la casi totalidad del articulado del Código Civil, por ejemplo– lo que sí ocurre cuando, para la aplicación práctica de la ley, resulta necesaria la actividad de cualquiera de las dependencias de la Administración Pública. En este caso, inevitablemente el Poder Ejecutivo deberá disponer cómo se llevará a cabo tal actividad, siempre cuidando de no contradecir la ley así reglamentada. Se trata, en definitiva, de normas de procedimiento para la adecuada aplicación de la ley por parte de la Administración Pública: son reglamentos de ejecución adjetivos. Distinto es el supuesto de lo que es posible denominar “delegación impropia” –por oposición a la antes indicada delegación en sentido estricto, donde existe una verdadera transferencia de competencia o dejación de competencia– la que ocurre cuando el legislador encomienda al Ejecutivo la determinación de aspectos relativos a la aplicación concreta de la ley, según el juicio de oportunidad temporal o de conveniencia de contenido que realizará el poder administrador.

No existe aquí transferencia alguna de competencia. El legislador define la materia que quiere regular, la estructura y sistematiza, expresa su voluntad, que es la voluntad soberana del pueblo, en un régimen en sí mismo completo y terminado, pero cuya aplicación concreta —normalmente en aspectos parciales— relativa a tiempo y materia, o a otras circunstancias, queda reservada a la decisión del Poder Ejecutivo que, en nuestro caso es, junto con el Legislativo y el Judicial, Gobierno de la Nación Argentina. El Poder Legislativo, muy por el contrario de transferirla, ejerce su competencia, y dispone que el Ejecutivo aplique, concrete o “ejecute” la ley, según el “standard” inteligible que el mismo legislador estableció, es decir, la clara política legislativa, la lógica explícita o implícita, pero siempre discernible, que actúa como un mandato de imperativo cumplimiento por parte del Ejecutivo. Estos reglamentos también se encuentran previstos en el art. 86, inc. 2º, de la Constitución —una norma que, no puede dejar de ser advertido, no se encuentra en su similar norteamericana, lo que refuerza aún más la constitucionalidad, en nuestro sistema, de este tipo de decretos— por lo que, en realidad, son también decretos de ejecución de la ley, aunque con un contenido diverso que los analizados bajo ese nombre en primer término. Se trata de reglamentos de ejecución sustantivos ya que no tienen como finalidad establecer el procedimiento según el cual la Administración aplicará la ley —aunque también pueden hacerlo— sino regular, por mandato del legislador, la concreta aplicación de la ley en la sustancia misma del objeto o finalidad por ella definidos. Esta segunda especie de reglamentos de ejecución —que sólo impropiaamente pueden denominarse “delegados”— también, por supuesto, encuentra el límite del citado art. 86, inc. 2º, *in fine*, no pueden alterar el espíritu de la ley, es decir, la política legislativa que surge del texto aprobado por el Congreso. Pero ello no sólo con relación a la norma reglamentada, sino con respecto a todo el bloque de legalidad que conforma, con dicha ley, un sistema, un “programa de gobierno aprobado por el Congreso”.

Esta competencia del Ejecutivo no es autónoma, ni de ejecución adjetiva de la ley, que puede ser de necesaria implementación aunque el legislador no la hubiese previsto. Por el contrario precisa de la expresa decisión del Congreso, el que quiere —y ésta es una decisión que puede tener diversos fundamentos, entre ellos, seguramente los más numerosos, estrictamente políticos— que cierto aspecto de la cuestión tratada en la ley sea regulado por el Poder Ejecutivo. Al actuar de esta forma, el Congreso no viola la Constitución, ya que el constituyente le

confirió tal competencia en el art. 67, inc. 28, que es una traducción casi literal del art. I, # 8, [18], de la Constitución Norteamericana. Esta última aclaración no es ociosa, ya que la Corte Suprema de aquel país interpretó que bajo dicha norma cualquier competencia del Congreso, otorgada por la Constitución, “implica un poder (de delegar) autoridad que sea suficiente para cumplir con sus propósitos” (“Lichter v. United States”, 334 US 742, 778 (1948), ver comentario en Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, segunda edición, págs. 362 y sgtes., donde cita casos de “delegación” en materias que exceden, en mucho, el “desarrollo de detalles” sobre cuestiones ya contempladas por la ley del caso, cuya constitucionalidad fue admitida por aquel tribunal).

Precisamente, esta Corte Suprema, en la citada causa: “Delfino” (Fallos: 148:430) sostuvo que “existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer una ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo, a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla”. Más adelante expresa que “cuando el Poder Ejecutivo es llamado a ejercitar sus poderes reglamentarios en presencia de una ley que ha menester de ellos, lo hace no en virtud de una delegación de atribuciones legislativas, sino a título de una facultad propia consagrada por el art. 86, inc. 2º, de la Constitución, y cuya mayor o menor extensión queda determinada por el uso que de la misma facultad haya hecho el Poder Legislativo”. Tiempo después, en el caso “Carmelo Prattico”, el Tribunal tuvo oportunidad de reiterar esta postura, al sostener que, en tales supuestos, el órgano ejecutivo “no recibe una delegación proscripta por los principios constitucionales, sino que, al contrario, es habilitado para el ejercicio de la potestad reglamentaria que le es propia (art. 86, inc. 2º), cuya mayor o menor extensión depende del uso que de la misma potestad haya hecho el Poder Legislativo”, (Fallos: 247:345, y sus citas). Es fácil advertir que el alcance de los “pormenores y detalles” —que en definitiva no son sino la “lista circunstanciada” de un asunto global (ver definición del término “detalle” en el Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, 1984)— que deberán ser regulados por el Ejecutivo, quedan sujetos a la decisión discrecional del legislador, ejercida en “la mayor o menor extensión” del mandato que dirige al Ejecutivo, según las circunstancias del caso. Esto es así ya que, como lo señaló la Corte en el recordado caso “Carmelo Prattico”, “tratándose de materias que presentan contornos o aspectos tan peculiares, distintos y variables que al legislador no le sea posible prever anticipadamente la manifestación concreta que tendrán en los he-

chos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida". La razón de este arbitrio –ya vimos que autorizado por el art. 67, inc. 28, de la Constitución Nacional, en tanto que, según lo expresó el Procurador General C. Tejedor en "Lino de la Torre" (Fallos: 19:231) "no hay rama de poderes concedidos en la Constitución, que no envuelva otros no expresados, y que sin embargo son vitales para su ejercicio, sin que haya por eso gran peligro de abuso..."– fue aclarada por la Corte muy recientemente al hacer suyos los argumentos del Procurador de la Nación en el caso "Dirección Nacional de Recaudación Previsional c/ Moure Hnos. y Cía.", (Fallos: 307:1643): "La permanente expansión del ámbito de actividad del Estado social (hoy deberíamos decir "los esfuerzos para la reducción de tal ámbito") impone que la extensión del área legislativa adquiera singulares proporciones, determinando ello la exigencia de la controlada y limitada delegación de facultades, sin perjuicio de la división de poderes, ya que el Congreso no pierde la titularidad de su poder..." (paréntesis agregado), reiterando argumentos ya vertidos en "Banco Argentino de Comercio c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" (Fallos: 286:325) y que, más tarde, fueron recogidos en "Compañía Azucarera y Alcohólica Soler S.A. c/ Nación Argentina –Mrio. de Economía–" (Fallos: 311:1617) y en "Hamilton, Dalton c/ U.B.A." (H.29 XXIII, voto de los jueces Cavagna Martínez y Barra, considerando 6º).

Este y no otro es el sentido de, por ejemplo, los arts. 10 y 61 de la ley 23.696, de especial importancia para el caso de autos. Allí el legislador no delegó competencia alguna. Por el contrario, la ejerció con energía, decidiendo la "exclusión de todos los privilegios... aún cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio" (art. 10) y la eliminación, entre otras formas de actuación, de órganos y entes (art. 61) –se entiende que obstaculicen el cumplimiento de las políticas de la ley– dejando, en todos los supuestos, la "lista circunstanciada" de los privilegios y entes a eliminar, es decir que el Ejecutivo determine la aplicación concreta, al caso concreto y particularizado, de la estricta decisión legislativa y de su política, definida también en el programa de gobierno establecido en aquella y otras leyes. Como ya se dijo, no parece que el decreto 817/92 –globalmente considerado– contradiga tal programa

de gobierno, o lo desnaturalice con excepciones reglamentarias, o sea desproporcionado o irrazonable con respecto a tal finalidad. Nada de esto ha argumentado, ni demostrado, la actora, ni surge como razonamiento lógico de la sentencia apelada.

El decreto en cuestión es, entonces, una norma reglamentaria, que ejecuta la ley en las materias queridas por el Congreso y que encuentra su fundamento constitucional en el juego armónico de los arts. 67, inc. 28 –competencia del Congreso para atribuir competencias al Ejecutivo– y 86, inc. 2ª, de la Constitución Nacional: competencia del Ejecutivo para llevar a cabo la competencia que le fue atribuida por el Congreso.

15) Que no le corresponde a esta Corte formular una teoría general acerca de la extensión de la negociación colectiva, pues esa es tarea propia del derecho común y de los jueces encargados de adoptar decisiones en las causas que, sobre el tema, se someten a su conocimiento. Como resultado de la actividad que llevan a cabo los representantes de los trabajadores y de los empleadores en el sector privado, se inserta en un medio sometido a constantes cambios que constituyen el reflejo, a su vez, de los que experimenta cada sociedad. Para la demostración de este simple aserto, es suficiente mencionar que a lo largo de la historia y en los diferentes países no ha tenido, ni aun tiene, una reglamentación legal uniforme: la regulación de la relación entre las autonomías individuales y colectivas es uno de los puntos más arduos que debe resolver el derecho del trabajo.

Existen sin embargo ciertas pautas que constituyen la base sobre las cuales se asienta la actividad de esos grupos sociales, destinadas a otorgar certeza respecto del margen en que pueden desenvolverse. Tanto las exigencias económicas, técnicas y productivas como los derechos o intereses individuales deben encontrar un adecuado balance en la conformación colectiva de las condiciones de trabajo. Y ese balance sólo puede concebirse en un marco de respeto de las libertades recíprocas de los negociadores y sus representados. Esa es la finalidad, sin duda, que persigue la cláusula constitucional plasmada en el artículo 14 bis al asegurar a los gremios la concertación de convenios colectivos de trabajo.

Como presupuesto de esa negociación colectiva ha de señalarse también, por un lado, el principio de la libertad sindical –reconocido

ya antes de la reforma constitucional de 1957 por diversos tratados y declaraciones internacionales— y por el otro, la libertad de ejercer toda industria y comercio lícitos. Ambos, a su vez, presuponen el pleno ejercicio de las libertades civiles que el mismo texto constitucional reconoce a los habitantes del país. En el particular tema bajo examen, corresponde al Estado asumir la función de árbitro y garante del ya mentado equilibrio, sin abdicar por ello de su función primordial de garantizar también el interés general. Sería impensable la convivencia ordenada en una sociedad desprovista de la regulación de ciertos intereses que la comunidad ha situado en el nivel de estándares indispensables para su propia elevación material y cultural.

16) Que esa función del Estado es la que ha sido controvertida en el caso. En efecto, no se ha traído a conocimiento de esta Corte un conflicto entre las autonomías individuales y colectivas, sino el que se presenta entre la instrumentación de determinadas políticas estatales y el equilibrio de los intereses afectados. En eso se centra, precisamente, el restante punto que debe dilucidar este Tribunal.

Para ello no puede prescindir —como reiteradamente ha sostenido— de las consecuencias sociales de su decisión (Fallos: 178:9; 211:162; 240:223 entre muchos otros) ni de la realidad que la precede. Es esta realidad la que rige como principio de interpretación de la Constitución Nacional, pues sus normas están destinadas a perdurar regulando la evolución de la vida nacional; tienen una capacidad abarcadora suficientemente amplia para permitir los cambios de manera de posibilitar las modificaciones estructurales que en un momento histórico determinado se muestren, en definitiva, destinados a la superación de la crisis. Como expresó el juez Cardozo, vivimos en un mundo de cambio. Si un cuerpo legal fuera de existencia adecuada para la civilización de hoy, podría no responder a las demandas de la civilización de mañana. Los actos y situaciones a ser regulados tienen movimiento por sí mismos; habrá cambios, lo queramos o no (“Paradoxes of Legal Science”, en *Selected Writings of Benjamin Nathan Cardozo*, Margaret E. Hall, reprint 1979).

17) Que respecto del delicado tema de las relaciones del trabajo, es necesario puntualizar que existe un reconocimiento expreso a nivel sindical, empresario, gubernamental y académico de la situación de crisis económica y social imperante en el mundo entero en las últimas décadas. Ha sido precisamente la Organización Internacional del Tra-

bajo –entre otros organismos internacionales– la que ha dedicado muchos de sus esfuerzos a señalar esta cuestión, así como a la necesidad de encontrar soluciones eficaces para contrarrestarla. Para ello se ha dirigido a los empleadores, los gremios y los gobiernos urgiéndolos a encarar mediante la concertación reformas estructurales que permitan superar males como el desempleo o los bajos salarios, en lo que la Memoria del Director General de la 79ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1992 denominó tripartismo, que reserva para el Estado un rol importantísimo, aunque subsidiario, como garante de las reglas de la democracia.

La negociación y el acuerdo constituyen así para el organismo internacional las reglas a tener en cuenta en la instrumentación de los cambios estructurales. Sin embargo, admite también dentro del marco de la negociación colectiva y del respeto de la libertad sindical (Convenios 87 y 98), aunque con carácter excepcional, la intervención del Estado: “Sólo por motivos económicos y sociales de peso e interés general podría justificarse una intervención de las autoridades públicas a efectos de modificar el contenido de los convenios colectivos libremente concertados” (Memoria del Director General ya citada, pág. 63).

18) Que esa situación excepcional es la que se ha señalado en los considerandos 8ª a 10 de esta sentencia. Caben, sin embargo, algunas reflexiones más. Este Tribunal, en sus distintas integraciones, ha admitido la posibilidad de que la ley modifique circunstancial y excepcionalmente el contenido de los contratos siempre que no se altere la “sustancia” de los derechos en ellos intercambiados (L.24.XXII “Laugle, Daniel Carlos c/ Salta, Provincia de”, fallo del 6 de octubre 1992). En la materia vinculada al derecho colectivo del trabajo, es suficiente remitir a los precedentes R.151.XXII “Rickert, Hugo Néstor y otros c/ Ferrocarriles Argentinos s /cobro de pesos”, sentencia del 4 de diciembre de 1990 y S.101.XXII “Soengas, Héctor Ricardo y otros c/ Ferrocarriles Argentinos”, sentencia del 7 de agosto de 1990, donde se desarrolla con amplitud la doctrina de la habilitación constitucional del Estado para intervenir en la ejecución de convenciones colectivas vigentes y homologadas.

En este orden de ideas, no se encuentra en duda que en el sistema constitucional argentino el convenio colectivo debe sujetarse a la reglamentación impuesta por el legislador, como tampoco lo está que ambas fuentes regulatorias no son inmutables, ya que no podrían permanecer inertes ante la realidad social. Esas modificaciones obvia-

mente incidirán en mayor o menor medida en las relaciones o situaciones preexistentes. “La cuestión no es si la acción legislativa afecta a los contratos, directa o indirectamente, sino si la legislación está dirigida a un fin legítimo y si las medidas adoptadas son razonables y apropiadas para esa finalidad” (Fallos: 172:21).

19) Que si se compara el régimen establecido por la derogada ley 22.080, entre otras dejadas sin efecto, y el instrumentado por la ley 24.093 y el decreto que la precedió (817/92), se advierte que en ese sistema cada elemento tiene valor en sí mismo y en su modo de relacionarse con los restantes, de manera que ninguno de ellos puede actuar funcionalmente si no existen los otros con los que se corresponde. Ello conduce a sostener –sin perjuicio de que la misma ley así lo indique– que las relaciones laborales de dicho sistema no son ajenas a la directiva emanada del Poder Legislativo, máxime si se advierte que la modificación instrumentada tiene dimensión integral y que, en definitiva, el reconocimiento de su importancia implica también una de las formas de la revalorización del trabajo y, con ello, de la búsqueda de la capacitación, profesionalidad y desarrollo personal en quienes lo desempeñan. En tal sentido, como quedó dicho, no se aprecia que la modificación persiga respecto del sindicato actor fines ilegítimos o manifiestamente arbitrarios –por el contrario, responde a un claramente identificable interés sustancial del legislador (el “compelling interest” de la jurisprudencia constitucional norteamericana) expresado en la reforma del Estado, la revalorización del mercado, la privatización y la desregulación, ello aplicado a la nueva política portuaria– de tal modo que en este aspecto no encuentra justificación la tacha constitucional.

20) Que, a fin de examinar la razonabilidad de la medida en cuanto fue motivo de impugnación –presupuesto reiteradamente expuesto en la doctrina de esta Corte pero ignorado por el *a quo*– corresponde dilucidar cuáles han sido los condicionamientos impuestos a la organización sindical para la discusión del nuevo convenio colectivo (que reemplazará al celebrado en enero de 1989 para regir hasta el 31 de enero de 1992) a la que fue convocado por el Ministerio de Trabajo, tacha que –según se desprende de lo manifestado al demandar– constituye el punto principal del reclamo (fs. 7).

En la enunciación contenida en el artículo 35 del decreto cuestionado, encuentra esta Corte que dicha norma sólo impone la suspensión –“transitoriamente y hasta tanto se formalicen los nuevos convenios” dice textualmente el párrafo inicial del art. 35– de ciertas

modalidades de la contratación, sin afectar su sustancia, por lo cual –y no cuestionada la proporcionalidad de la medida– se encuentra alcanzada por la ya citada doctrina de esta Corte relativa a la constitucionalidad de las normas de excepción destinadas a enfrentar situaciones de grave emergencia.

Respecto de la restricción impuesta en términos generales a la vigencia y concertación de cláusulas que establezcan condiciones distorsivas de la productividad o que atenten contra la mejor eficiencia y productividad laboral (primer párrafo del artículo citado y su inciso ll), no se expresa en concreto en la demanda –y no podría ser de otro modo dado el carácter de la actora– en qué sentido tales condicionamientos podrían afectar alguna garantía de naturaleza constitucional.

Idéntica conclusión impone en el caso lo establecido por los incisos b, d, e, f, g, h, i, j y l. En efecto, se establecen allí limitaciones respecto del pago de contribuciones y subsidios para fines sociales no establecidos en leyes vigentes, de cláusulas que limiten o condicionen las incorporaciones del personal a requisitos ajenos a la idoneidad, competencia o capacidad de los trabajadores, regímenes de estabilidad propia (ajenos a la actividad de que se trata), pago de salarios en lapso inferior a la quincena, que impongan la contratación de personal nacional o de delegados o la prioridad a determinada clase de trabajador o de personal especializado cuando no fuera necesario. La defensa de tales cláusulas –generales, por lo demás– ni siquiera ha sido esbozada en el escrito inicial ni durante las restantes etapas procesales.

En cuanto al horario de trabajo, tampoco el lacónico comentario efectuado a fs. 9 alcanza para sustentar el agravio constitucional: en efecto, si la jornada fue establecida en el convenio colectivo en turnos de seis horas –además de la ausencia de toda demostración acerca de que por aplicación de dicha norma se hubiese dispuesto su aumento– cabe ponderar que como consecuencia del reenvío que, en la parte pertinente, el decreto cuestionado efectúa a las normas de la Ley de Contrato de Trabajo, dicha jornada subsistiría en virtud de lo dispuesto por el artículo 198 –modificado por la ley 24.013– de la Ley de Contrato de Trabajo.

Las razones aducidas respecto de la suspensión de cláusulas que establezcan la obligatoriedad de obtener la habilitación concedida por las autoridades administrativas para poder trabajar o la existencia de dotaciones mínimas, tampoco revisten la seriedad indispensable

para sustentar el pedido de una decisión que constituye la más grave —última *ratio*— de las funciones judiciales. Por lo demás, implican desconocer que compete al Estado, en especial a la Administración, el control de la importación y exportación de bienes de acuerdo con las reglamentaciones vigentes, punto en el cual no existe relación alguna con la garantía constitucional invocada.

En cuanto al inciso a) del artículo 35, relacionado con el ajuste automático de salarios o viáticos, ninguna consideración se ha efectuado en la causa que permita dejar de lado las disposiciones de la ley 23.928, cuya constitucionalidad tampoco ha sido cuestionada.

El examen que precede no conduce sino a la conclusión de que, respecto de todos y cada uno de los aspectos que se señalan, la sentencia motivo de apelación debe ser revocada.

21) Que distinto es el supuesto del art. 36 *in fine* del decreto 817 —“El Ministerio de Trabajo...procederá... a convocar a las comisiones negociadoras de los convenios colectivos...para adecuarlas (las nuevas convenciones) a las disposiciones vigentes a partir del dictado de este decreto”— en su correlación con el inciso k del art. 35 y su confrontación con el derecho que al sindicato actor le garantiza el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

Como se estableció en los considerandos anteriores y la doctrina de esta Corte allí citada, corresponde indagar si la medida que se cuestiona reconoce una razonable proporción de medio a fin en la situación bajo análisis, en tanto imponga, en la negociación de los nuevos convenios, una sujeción a las disposiciones del inciso en cuestión, es decir, una prohibición al apartamiento de las condiciones mínimas fijadas en la Ley de Contrato de Trabajo en lo referido a remuneraciones, vacaciones, descansos, despido y sueldo anual complementario y en la legislación general en materia de accidentes de trabajo.

En el contexto antes mencionado acerca de los alcances de la garantía constitucional, ha quedado en claro que el Estado, por medio de sus autoridades legítimamente elegidas, tiene la facultad y el deber de determinar la política económica y social y que cabe reconocer a aquéllas una razonable amplitud de criterio en aras del bienestar general y en concordancia con los lineamientos generales que la inspiran (doctrina de Fallos: 306:1311, 1964, entre otros). En tal sentido ha podido establecer limitaciones respecto del contenido de la negociación colectiva si ellas se fundan en la certeza de que ciertas esti-

pulaciones influirían sobre aquellas decisiones, dificultando o haciendo imposible el logro de las metas fijadas por las políticas establecidas; máxime cuando, como en el caso, la exigencia de una respuesta rápida frente a la crisis impuso la necesidad de adaptar la administración y operatoria portuaria a las disposiciones del conjunto de leyes reiteradamente mencionadas.

Pero no advierte esta Corte que ese último supuesto se presente en el caso respecto de esas condiciones de trabajo. En efecto, carece de razonabilidad la imposición al sindicato aquí actor –aunque se trate de una disposición de carácter general– la concurrencia a la negociación con el sector empresario en condiciones tales que le impidan cumplir con su objeto fundamental, cual es la defensa de los intereses de sus representados, en el punto aquí en examen.

En esas condiciones nada podría negociar. Cabría preguntar qué características deberían reunir, por ejemplo, cláusulas de pago de remuneraciones basadas en la productividad –que obviamente se apartarían de los mínimos establecidos en la Ley de Contrato de Trabajo– o las de plazos flexibles de vacaciones o descansos o sueldo anual complementario, o más aun, las destinadas a la prevención de los accidentes de trabajo, para contraponerse a los objetivos fijados en la modificación del sistema de actividad portuaria. Cuanto menos, no existe demostración de que ello haya ocurrido o pueda ocurrir.

Pero aún si se razonara sobre la base de esa suposición, no podría pasar desapercibido para esta Corte que según el régimen de derecho común argentino, el Estado se ha reservado la facultad de homologar o no homologar el convenio colectivo resultado de la negociación. Así como en los considerandos anteriores se ha estimado que era razonable frente a la emergencia una mayor intervención previa del Estado en razón de que la crisis no hubiese tolerado la inacción durante el lapso –sujeto en forma exclusiva a la voluntad de las partes– del proceso de negociación, se aprecia que no se han invocado razones que impidan a la autoridad de aplicación no homologar –con sustento en las disposiciones del decreto 199/88 y sus normas modificatorias– cláusulas como las mencionadas. Además, a esta altura del desarrollo universal del derecho del trabajo, nadie pondría en duda –como tampoco lo ha hecho el legislador argentino– que la negociación de las materias descriptas en el inciso k bajo examen son, no sólo habituales, sino la base sobre la que se asienta la amplitud que se reconoce actualmente al objeto de la negociación colectiva.

Es en ese aspecto de la norma en examen —nada desdeñable, por cierto— que se advierte la ausencia de proporción entre medio y fin y, por ende, no sólo la contradicción con el art. 42 de la ley 23.696, sino la violación de lo preceptuado por el artículo 28 de la Constitución Nacional, pues mediante esa limitación se suprime el derecho a negociar razonablemente condiciones de trabajo sin que se encuentre presente un sustancial interés del Estado en intervenir —en la forma establecida en el decreto 817/92— en la materia analizada.

Corresponde, en consecuencia, declarar que el art. 36 del decreto 817/92 en cuanto limita al sindicato actor a celebrar nuevos convenios colectivos de trabajo sin apartarse de las condiciones mínimas fijadas en la Ley de Contrato de Trabajo en lo referido a las remuneraciones, vacaciones, descansos, despido y sueldo anual complementario y en lo referido a la legislación general en materia de accidentes del trabajo (art. 35 inc. k), es contrario a la cláusula contenida en el art. 14 bis de la Norma Fundamental que garantiza a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo, violatorio del art. 42 de la ley 23.696, y por lo tanto, inconstitucional.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario concedido, se revoca parcialmente la sentencia de acuerdo a lo expuesto en el considerando 18 y se la confirma conforme a lo expresado en el considerando 20 de este fallo, en cuanto se declara que el artículo 36, en su correlación con el artículo 35, inc. k, del decreto 817/92, es —con los límites allí señalados— inconstitucional. Costas en el orden causado (art. 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Hágase saber y, oportunamente, remítase.

RODOLFO C. BARRA — ANTONIO BOGGIANO (*según su voto*) — CARLOS S. FAYT (*en disidencia*) — AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO (*en disidencia*) — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (*en disidencia*) — MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTÍNEZ — JULIO S. NAZARENO — EDUARDO MOLINÉ O'CONNOR.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, al confirmar lo resuelto en la instancia anterior, hizo lugar al

amparo promovido por el secretario general del Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos contra el Estado Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación declaró la inconstitucionalidad de los artículos 34, 35, 36 y 37 del decreto 817/92 (B.O. 28/5/92). Contra ese pronunciamiento la demandada interpuso el recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 150.

2ª) Que el tribunal *a quo* fundamentó la declaración de inconstitucionalidad en el exceso en que habría incurrido el Poder Ejecutivo Nacional al derogar –mediante la norma cuestionada– todos los convenios colectivos y normas legales vigentes relacionados con la actividad portuaria y marítima, sin respetar las competencias propias del Congreso de la Nación y en violación a contenidos esenciales del sistema legal de las relaciones laborales y de los principios de libertad sindical. Señaló que no se configuraba ningún acontecimiento urgente e inevitable que justificase una reglamentación especial ajena al procedimiento constitucional de sanción de las leyes y descalificó particularmente el inciso k) del artículo 35 del decreto 817/92, en razón de condicionar la voluntad de los concertadores y privar de contenido y finalidad a las futuras negociaciones colectivas.

3ª) Que en autos se ha suscitado una cuestión federal típica que determina la admisibilidad del recurso, pues se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de una norma federal y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a su validez (art. 14, inciso 1ª, ley 48). Cabe recordar el criterio según el cual cuando se encuentra en discusión el alcance de normas federales –arts. 86, incisos 1ª y 2ª, 14 bis, 31 de la Constitución Nacional; decreto 817/92; art. 10 de la ley 23.696– esta Corte no se encuentra limitada por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 308:647 y sus citas, entre otros).

4ª) Que corresponde determinar, en primer término, si el Poder Ejecutivo se hallaba habilitado por el artículo 10 de la ley 23.696 para dictar las normas cuya inconstitucionalidad fue declarada en esta causa.

5ª) Que dicho precepto forma parte del capítulo II de la ley, denominado “De las Privatizaciones y Participación del Capital Privado”, en el cual se sienta como principio que para proceder a la privatización total o parcial de empresas, sociedades, establecimientos o ha-

ciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, es necesario que el Poder Ejecutivo exprese su voluntad en tal sentido —declarándolas por decreto “sujetas a privatización”—, y que el Congreso apruebe por ley esa decisión (arts. 8ª y 9ª). No obstante ello, el propio legislador declara sujetos a privatización a diversos entes que enumera en los listados anexos.

En la primera parte del citado art. 10 se expresa que tal declaración puede referirse a cualquier forma de privatización y alcanzar inclusive a un bien o actividad determinados. Y a continuación se establece: “Con el mismo régimen que el indicado en el artículo anterior, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer, cuando fuere necesario, la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias aun cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio”.

6ª) Que la técnica legislativa empleada en la ley 23.696, cuya oportunidad, mérito o conveniencia no compete a esta Corte juzgar, significó una elección, condicionada por la urgencia que caracterizó su trámite y por la necesidad de remediar con rapidez la aguda crisis económica, de no especificar qué normas consagraban privilegios u otras cláusulas cuya remoción era necesaria para preparar adecuadamente la privatización de cada uno de los servicios y entidades mencionados en el anexo de la ley, y de aquéllos que en el futuro fueran declarados por el Congreso sujetos a privatización. Se difirió la precisión referida al órgano Ejecutivo (confr. artículo 10 citado).

7ª) Que en tales condiciones, resulta decisivo conocer cuáles fueron los “objetivos de la privatización” previstos por el legislador, y en qué medida se vinculan con la actividad desarrollada por la Administración General de Puertos, que es uno de los entes mencionados en el Anexo I de la ley. De ese modo podrá establecerse si la alteración del régimen del trabajo portuario dispuesta en el decreto 817/92, se ajusta o excede los términos de la habilitación legal.

8ª) Que para ello es menester acudir al estudio del respectivo debate parlamentario. El proyecto de la ley, elaborado por el Poder Ejecutivo, fue inicialmente examinado por el Senado de la Nación en la reunión 10ª, de los días 26 y 27 de julio de 1989. El miembro informante del dictamen en mayoría comenzó su discurso aludiendo a la situa-

ción que había motivado la iniciativa de aquel poder: la crisis generalizada y profunda de la actividad económica del país. Señaló que tal situación no necesitaba demostración alguna por ser evidente el proceso de inflación o deterioro monetario de gran magnitud, conocido como “hiperinflación”, que colocaba a la Nación al borde del “estallido social” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, páginas 1310 y 1311).

Conceptos similares expresaron después varios integrantes de ambas cámaras. Sostuvieron que era grave el estado de postración en que se hallaba el país; que se trataba de una de las más profundas crisis de su historia, que implicaba la quiebra de nuestra economía, con cuadros de “creciente marginalidad” caracterizados por la “violencia empujada por la miseria”, con un sistema de precios absolutamente destruido ante la ausencia de una moneda nacional como medida de valor, más desabastecimiento de productos y servicios esenciales (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, páginas 1344, 1348, 1360, 1367, 1384, 1390 y 1391; y de la Cámara de Diputados, páginas 1865, 1875, 1889, 1890, 2119, 2126, 2130, 2189, 2196 y 2198, entre otras, correspondientes éstas a las sesiones 14^a, 15^a y 16^a del 8 al 11 de agosto de 1989).

9^a) Que, asimismo, fue mayoritaria la opinión que consideraba que la Administración Pública del Estado había contribuido a generar la crítica situación descripta. Son elocuentes las referencias a la “exagerada dimensión de las estructuras estatales”, especialmente de sus empresas públicas que constituirían una “pesada carga” sobre la sociedad, pues “gastan mucho más de lo que recaudan... realimentando en gran medida el proceso inflacionario”. La idea del Estado “gigante”, “sobredimensionado”, “monumental” o “hipertrofiado”, culpable de una estructura productiva “empequeñecida y atrasada” con sectores injustamente privilegiados o monopólicos, aparece en todo el curso del debate. Se advierte, además, una generalizada preocupación por el déficit presupuestario que tal situación generaba, y por su incidencia negativa sobre cualquier proceso de crecimiento racional de la producción (Diario de Sesiones del Senado de la Nación, páginas 1310, 1317, 1338, 1339, 1343, 1344, 1348 a 1350, 1358, 1393, 1397 y 1398; y de la Cámara de Diputados, páginas 1854, 1873, 1886, 1893, 2112, 2119, 2120, 2123 y 2147 entre otras).

10) Que como consecuencia de ello se sostuvo la necesidad de “en-carar una enérgica política de privatizaciones de aquellas actividades

asumidas por el Estado, que los particulares pueden llevar a cabo con mayor eficiencia y economía de medios financieros” (Diario de Sesiones del Senado, pág. 1316). Se consideró que ello permitiría la incorporación de nueva tecnología y mayor inversión, lo que incidiría favorablemente en la prestación de los servicios de interés general (Diario de Sesiones del Senado, páginas 1344, 1350, 1351, 1361, 1369, 1385, 1386 y 1388; y de la Cámara de Diputados, p. 1855).

11) Que de lo expuesto se desprende que fue intención de la mayoría de los legisladores adoptar soluciones tendientes a reducir o eliminar el desequilibrio de las cuentas públicas —lo que permitiría superar la crisis económica que se vivía—, y a obtener al mismo tiempo un mayor beneficio para el usuario de aquellos servicios. Con relación a este último aspecto, se señaló que “lo fundamental es que exista una eficaz prestación de los servicios... que nuestros compatriotas reciban servicios de mayor calidad y menor precio” (Diario de Sesiones del Senado, pág. 1385). La ineficacia o deficiente prestación surge evidente —se dijo también—, en sectores tales como el sistema de puertos, destacándose que ello “acarrea directos perjuicios, sufrimientos y penalidades a los que deberían constituir la prioridad en la atención de dichos servicios: los usuarios” (ídem, pág. 1350).

12) Que en ese contexto, cabe concluir que mediante el programa de privatizaciones y reordenamiento de ciertas estructuras administrativas se procuró obtener un mejor rendimiento económico de los bienes y actividades vinculados con los servicios de interés general. Ello traduce la voluntad de atenuar el desequilibrio presupuestario en cada caso y permitir el desarrollo de aquéllos en condiciones aceptables desde el punto de vista del usuario. Para alcanzar esos objetivos no sólo se ha previsto la reorganización de determinados entes —concesiones o privatizaciones totales o parciales, y aún liquidaciones, confr. arts. 8º y 11 de la ley—, sino también la posibilidad de excluir aquellas disposiciones normativas que, por constituir privilegios, cláusulas monopólicas o prohibiciones discriminatorias, obstaculicen el programa legal (art. 10).

13) Que el Poder Ejecutivo, al dictar el decreto 817/92, consideró que la actividad desarrollada en los puertos constituye “un factor decisivo en la formación de los costos y precios de la economía... que tienen consecuencia directa tanto para el comercio interior como para mejorar las condiciones para un pleno desarrollo del comercio exterior”. Entendió que tal actividad no se cumple en condiciones

óptimas, pues sobre ella recae un excesivo reglamentarismo —traducido en intervenciones, inscripciones, privilegios, etc.—, que conspira contra el funcionamiento competitivo y fluido de los puertos, lo cual se ve agravado por la existencia de un régimen laboral que genera “gravosos sobrecostos a la economía del país” (confr. consid. 11, 14, 36 y 40 del decreto).

Por tales razones, y en lo que concierne al régimen del trabajo portuario, dejó sin efecto todas las normas que establezcan “condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidan o dificulten el normal ejercicio de dirección y administración empresaria, conforme lo dispuesto por los artículos 64 y 65 de la Ley de Contrato de Trabajo” (art. 35).

14) Que las medidas dispuestas en el decreto con relación al régimen laboral se ajustan a lo dispuesto en la última parte del art. 10 de la ley, que autoriza al Poder Ejecutivo a seleccionar y excluir las normas contrarias a los “objetivos de la privatización”. Si uno de esos objetivos es —como quedó expuesto—, lograr que los servicios públicos se desenvuelvan en condiciones aceptables desde el punto de vista del usuario, no es razonable interpretar que la autorización conferida se limite estrictamente a las normas que regulan la actuación de los entes a privatizar, dejando afuera de esa potestad la posibilidad de excluir reglamentaciones ajenas a tales entes pero estrechamente vinculadas con el servicio que se desea mejorar.

15) Que la inclusión de las actividades de la Administración General de Puertos en el programa de reforma administrativa demuestra el interés del legislador por modificar el marco institucional de los puertos en función de las necesidades del usuario. En ese contexto, la potestad prevista en el citado art. 10 comprende a todas las reglamentaciones concernientes al uso de las instalaciones y a los servicios de manipulación de la carga. El régimen del trabajo portuario integra evidentemente ese marco institucional por lo que bien pudo el Poder Ejecutivo examinar sus diferentes aspectos y excluir las disposiciones que estimó inadecuadas. No obsta a dicha conclusión el hecho de que las normas dejadas sin efecto por el decreto 817/92 reglasen, en general, relaciones entre particulares, ya que ellas se desenvuelven en los ámbitos sujetos a privatización y se hallan inescindiblemente vinculadas a ellos.

16) Que, por lo demás, la estrecha relación entre el funcionamiento de los puertos y el régimen laboral vigente en ellos ha sido especial-

mente examinada por la División de Transporte y Comunicaciones de la Comisión Europea Para América Latina y El Caribe. En un reciente estudio ha dicho que la “manipulación de los barcos y de su carga en los puertos debe ser eficaz, pero ello no resulta suficiente. Debido a la universalización del comercio, los puertos deben formar parte de sistemas intermodales de distribución que sean eficaces en función de los costos y que contribuyan a la competitividad de las mercancías en los mercados mundiales. Esto significa que los puertos deben contar con fuerzas laborales productivas a las que se les paguen sueldos competitivos, equipo e instalaciones modernos para la manipulación de la carga, acceso adecuado para los medios de transporte, sistemas electrónicos de información y documentación simplificada para el comercio y el transporte” (“La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe”, Cuadernos de la CEPAL N° 68, 1992, publ. de las Naciones Unidas, pág. 23).

Se consideró conveniente que los sectores público y privado de los países de la región examinen minuciosamente las disposiciones de “los acuerdos laborales existentes, en materias como el empleo de trabajadores registrados, tamaño mínimo de las cuadrillas y horas mínimas de trabajo, así como las restricciones al rendimiento, la rotación laboral y muchas otras”, con el fin de “reestructurar adecuadamente las operaciones portuarias y permitir así que sean comercialmente viables y estén en mejores condiciones de satisfacer las necesidades de los usuarios” (obra citada, pág. 34). Se subrayó, además, la necesidad de evitar regímenes y acuerdos laborales que impidan el uso de equipos o técnicas más productivos para la manipulación de la carga o que exijan el empleo de un determinado número de trabajadores sin considerar su utilidad en cada caso (págs. 97 y 102). Y se recomendó a los encargados de formular las políticas respectivas el tratamiento conjunto de dos aspectos fundamentales del marco institucional de los puertos: la gestión administrativa y el sector laboral (págs. 41 y 42); señalándose con relación a los trabajadores, que debía garantizarse “un ambiente laboral en el que la seguridad en el empleo y las remuneraciones dependan de los servicios prestados de modo que hagan un esfuerzo serio por aumentar la productividad, innovar, usar tecnología moderna y controlar los costos” (pág. 129).

17) Que definido así el alcance de la potestad establecida en el citado art. 10, corresponde examinar si en el caso ella fue ejercida respecto de normas que constituyan privilegios, situaciones monopóli-

cas o prohibiciones discriminatorias. Si bien el legislador no ha precisado el sentido exacto de tales conceptos, puede establecerse con relación a los denominados "privilegios", que aluden a toda situación jurídica que coloque a los que gozan de ella en una posición más favorable que la prevista en el marco normativo común de la actividad. Si dichas situaciones o posiciones de privilegio resultan susceptibles de afectar alguno de los objetivos del programa de privatizaciones, se abre entonces la posibilidad delegada en el Ejecutivo de excluir las normas que las sustenten.

En el *sub lite*, el Poder Ejecutivo ajustó su cometido a tal directriz, toda vez que comparó la reglamentación laboral vigente en el ámbito portuario con la Ley de Contrato de Trabajo, y excluyó aquellas normas que al superar en ciertos aspectos los lineamientos básicos de la ley común, conspiraban contra el objetivo de mejorar el servicio de puertos.

18) Que respondida afirmativamente la primera cuestión, relativa a si el dictado del decreto 817/92 por el Poder Ejecutivo constituyó el ejercicio de facultades otorgadas a aquél por el legislador, corresponde abordar la segunda, referente a la validez constitucional de dicho otorgamiento.

19) Que cabe afirmar, ante todo, que la segunda cuestión referida no constituye una cuestión política no justiciable, en la medida en que existen principios y reglas en la Constitución y en la jurisprudencia de esta Corte lo suficientemente claros como para determinar su validez desde la perspectiva jurídica propia de un órgano jurisdiccional. No obstante, la enorme conmoción institucional que supondría la declaración de inconstitucionalidad del mecanismo elegido por el Congreso para llevar a cabo el plan de privatizaciones sólo se vería razonablemente justificada si mediara una sustancial afectación, manifiesta o demostrada, de derechos personales de raigambre constitucional o una violación indudable del reparto de competencias dispuesto en la Carta Magna para organizar las instituciones que integran el gobierno de la Nación.

20) Que es necesario, entonces, examinar el artículo 10 de la ley 23.696 a la luz de la jurisprudencia del Tribunal sobre la materia, ya que no existe en la Constitución una prohibición expresa de la delegación legislativa que permita colegir su repudio por parte del constituyente —que tampoco surge de los debates suscitados en las asambleas—, sin perjuicio de los límites dispuestos en el artículo 29.

21) Que en el recordado precedente “Delfino”, del 20 de junio de 1927 (Fallos: 148:430), esta Corte decidió que la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo se hallaba proscripta por la Constitución, y admitió, en cambio, la validez constitucional del otorgamiento de cierta autoridad a aquél a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de la ley. Este criterio fue reiterado en Fallos: 155:178; 191:248 y 211:1706, entre otros.

22) Que, sin embargo, el Tribunal sostuvo a partir del precedente “Prattico c/ Basso”, del 20 de mayo de 1960 (Fallos: 246:345), un criterio más amplio. Se reconoció en ese caso la validez del artículo 1º, inciso g, de la ley 12.983, que estableció que: “Con el objeto de reprimir la especulación, el agio y los precios abusivos, facúltase al Poder Ejecutivo a:... g) fijar las remuneraciones”. Parece claro que dicha facultad, con independencia de que se afirme o se niegue su filiación delegada, no hubiera aprobado el requisito originario de la jurisprudencia, al cual se hizo alusión, ya que fijar remuneraciones supone mucho más que reglar pormenores y detalles. No obstante, se entendió que no mediaban óbices constitucionales porque “tratándose de materias que presentan contornos o aspectos tan peculiares, distintos y variables que al legislador no le sea posible prever anticipadamente la manifestación concreta que tendrán en los hechos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida” (del considerando 8º).

23) Que otro tanto se afirmó en el caso “Laboratorios Anodia”, del 13 de febrero de 1968 (Fallos: 270:42), en el cual se declaró válido el artículo 14 del decreto ley 5168/58 –ratificado por la ley 14.467– que dispuso que: “No obstante las disposiciones del artículo 1º, cuando medien razones de política monetaria y cambiaria, el Poder Ejecutivo Nacional directamente y sin intervención previa de la Comisión de Aranceles, podrá: a) Establecer recargos transitorios a la importación y exportación de ciertos productos o grupos de productos; b) Establecer retenciones de exportación en forma transitoria hasta el 25% del valor de los productos exportables”. La Corte reiteró la doctrina del caso “Prattico” y, aunque también hizo una incidental referencia a la doctrina de “Delfino”, concluyó que los lineamientos de la política legislativa sobre el punto aparecían suficientemente determinados en el texto y en los considerandos de la norma (considerando 9º, Fallos cit.). Es decir, que la *ratio decidendi* del pronunciamiento fue el

“standard” acuñado en el último –en orden cronológico– de los precedentes mencionados.

24) Que a los fundamentos de los fallos citados cabe agregar, en concordancia con lo expuesto en Fallos: 286:325 (1973), considerando 5º, que existe una moderna y fuerte corriente doctrinaria que admite, dentro de ciertos límites de razonabilidad, la delegación de facultades legislativas como una exigencia de buen gobierno en el Estado moderno. “La delegación de facultades legislativas de la asamblea en el gobierno se ha convertido en una manifestación universal de la época tecnológica”, sostiene Loewenstein, sin distinguir entre sistemas parlamentarios y presidencialistas; antes bien, señala el carácter universal de la tendencia (confr. la traducción española de su obra, Teoría de la Constitución, Ariel, pags. 273 y 274). La pendular oscilación del ámbito de actuación estatal requiere que la extensión del área legislativa adquiera singulares proporciones, lo cual determina la exigencia de la controlada y limitada delegación de facultades, sin afectación sustancial del principio de la división de poderes y de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Nacional, ya que el Congreso no pierde la titularidad de su competencia.

25) Que similar criterio se sostuvo más recientemente en Fallos: 307:1643 (1985); y en Fallos: 311:1617 y 2339 (1988) se agregó, por remisión al dictamen del Procurador General de la Nación, que la delegación supone “una apertura que el Congreso hace en favor del reglamento, de áreas inicialmente reservadas a la ley, extendiendo la potestad reglamentaria más allá de su ámbito ordinario, pero con carácter ocasional, teniendo en miras una regulación concreta, habilitando al Ejecutivo caso por caso, sin quebrar por ello el principio constitucional de subordinación del reglamento a la ley”.

26) Que, más allá de la denominación que este Tribunal haya empleado para referirse a la actuación coordinada entre los órganos legislativo y ejecutivo, se advierte una evolución en su jurisprudencia tendiente a favorecer la validez de aquélla. Ello concuerda con la pauta sostenida por quien fuera presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, William Howard Taft, en un célebre caso del año 1928: “En la determinación de lo que puede hacerse buscando la ayuda de otra rama, la extensión y el carácter de dicha ayuda deben estar fijados de acuerdo con el sentido común y las necesidades inherentes a la coordinación gubernativa” (confr. “Hampton Jr. & Co. v. United States”, 276 US 394). En términos parecidos, aunque de singular dureza, se

expresó un autor norteamericano: sostener que el Congreso no puede decidir que agentes ejecutivos implementen una política legislativa “es reemplazar la prudencia del estadista constitucional por la pedantería” (Hart, James, *Limits of legislative delegation*, “*The Annals of the American Academy of Political and Social Science*”, mayo de 1942, pág. 92).

27) Que la tendencia referida se ve reforzada por la relevante circunstancia de que sólo en dos de las numerosas oportunidades en las que el Tribunal se expidió sobre el tema, lo hizo en contra de la validez de la delegación. Ello ocurrió, en primer término, en el pronunciamiento de Fallos: 237:636 en el que, a diferencia de lo que ocurre en este caso, se hallaba en juego la garantía del artículo 18 de la Constitución, por lo que resultaba de aplicación la doctrina de Fallos: 191:248, según la cual la configuración de un delito por leve que sea, así como su represión, es materia que hace a la esencia del Poder Legislativo y escapa a la órbita de las facultades ejecutivas. Después, lo volvió a hacer en la sentencia registrada en Fallos: 280:25, en la que los jueces Chute y Argúas votaron en disidencia.

28) Que en la actualidad no parece posible la implementación de una política económica gubernamental sin una estrecha colaboración entre las ramas legislativa y ejecutiva, aun en sistemas de corte presidencialista como el establecido por la Constitución Nacional. Jaffe afirma —con referencia inmediata al sistema constitucional de su país, que guarda una sustancial analogía con el nuestro— que: “Debemos reconocer que la legislación y la administración constituyen procesos complementarios más bien que procesos opuestos, y que la delegación representa el término y método formales para su mutua cooperación” (confr. su ensayo, *An essay on delegation of legislative power*, “*Columbia Law Review*”, abril de 1947, vol. XLVII, num.3, pág. 360). La colaboración referida encontraría una injustificada e inconveniente limitación si sólo se permitiera al Congreso encomendar al Ejecutivo la reglamentación de detalles y pormenores, en los términos de Fallos: 148:430. Por el contrario, la aceptación de una delegación amplia dota de una eficacia mayor al aparato gubernamental en su conjunto, con beneficio para toda la sociedad y sin que a causa de ello se vean necesariamente menoscabados los derechos de los habitantes de la Nación.

29) Que debe decidirse, entonces, si el artículo 10 de la ley 23.696 establece lineamientos políticos suficientemente claros a la luz de la

jurisprudencia reseñada y de las consideraciones desarrolladas. No pueden dejar de tenerse en cuenta, al hacerlo, las particularidades que rodearon la sanción de la norma referidas repetidas veces a lo largo de este pronunciamiento. Ellas tornan especialmente conducente la apreciación realizada por la Corte norteamericana en 280 US 420: el standard debe estar dotado de la razonabilidad prácticamente exigible de acuerdo con las circunstancias en medio de las cuales se sancionó.

30) Que la potestad derogatoria que la norma otorga al Poder Ejecutivo se halla limitada desde varios ángulos. Por una parte, sólo puede ejercerse cuando fuere necesaria la exclusión de normas que establezcan privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio. Además, ello supone la existencia de una previa declaración congresional de que dicho servicio se halla sujeto a privatización (confr. art. 9º de la ley 23.696). Como consecuencia de ello, la autorización que a continuación establece el mencionado artículo 10 se halla condicionada por la existencia de una ley del Congreso que debe existir "en todos los casos" (confr. art. 9º cit.), por lo que indirecta pero eficazmente se cumple con la exigencia ya mencionada de que la habilitación al Ejecutivo tenga lugar caso por caso y con miras a una regulación concreta (confr. Fallos: 311:1617 y 2339). Por último, la potestad analizada se inserta en el marco de un programa de gobierno aprobado por el Congreso mediante la sanción de un conjunto de leyes (23.696; 23.697; 23.928; 23.981; 23.982; a las que se suman las referentes a cada servicio privatizado, vgr: 24.065; 24.076 y 24.145) que buscan estabilizar la economía nacional y eliminar factores de distorsión que correspondan a esquemas considerados superados. Ese paquete legislativo, a la vez que supone una toma de decisión del Congreso como actor principal de la política ensayada, que determina las grandes líneas a ser observadas, también limita y orienta, aunque de un modo más general, las posibilidades de actuación del Ejecutivo previstas en el artículo 10.

31) Que, en tales condiciones, existe en el artículo 10 de la ley 23.696 una clara política legislativa que, por un lado, guía la actuación del Poder Ejecutivo y, por otro, permite al Poder Judicial el control de aquélla para determinar si se mantiene dentro de los carriles dispuestos por el legislador. Ello no ocurriría, por ejemplo, si se pretendiera emplear la habilitación para derogar normas legales fuera

del marco del proceso de reforma del Estado y privatizaciones o para dejar sin efecto normas manifiestamente ajenas a los objetivos de la privatización o desregulación de un servicio.

32) Que fue el Congreso, y no el Poder Ejecutivo, quien decidió derogar cláusulas que consagrasen privilegios y difirió a este último, como ejecutor inteligente, y no mecánico, de la política congresional, la determinación de las situaciones alcanzadas por dicho concepto y la potestad de efectivizar aquella derogación. Por tanto, aun cuando el órgano administrador pueda, en virtud de la delegación examinada, dejar sin efecto privilegios que derivaren de normas de rango legal, ello no significa que ejercite funciones legislativas, ya que siempre debe actuar subordinado a la política decidida por el legislador. La discreción para la elección de los objetivos políticos, característica esencial de la función de legislar (confr. Tribe, *American Constitutional Law*, Mineola, N.Y., 1988, p. 363), se halla ausente en la actuación del Ejecutivo permitida por el mencionado artículo 10.

33) Que, por otra parte, el Congreso no renunció a la competencia legislativa sobre la materia que fue objeto de delegación, por lo que podría en todo momento cambiar la directriz política referida en el considerando anterior —lo cual, por lo visto, excede las posibilidades del Ejecutivo— y dejar a su vez sin efecto las disposiciones que éste eventualmente hubiera adoptado. Ello deja a salvo el reparto de competencias dispuesto por la Constitución que, de lo contrario, se vería modificado por mecanismos ajenos a los que ella misma prevé (confr. Bielsa, *Derecho Constitucional*, tercera edición, pags. 480 y 481).

34) Que todo ello es coherente con la afirmación de la Corte Suprema norteamericana recogida en el propio caso "Delfino": "Negar al Congreso el derecho de delegar el poder para determinar algún hecho o estado de cosas de las cuales depende la fuerza de sus sanciones, sería parar la máquina del gobierno y producir confusión sino parálisis en el campo de las necesidades públicas" (204 US 364). La alusión a estas necesidades se adecua particularmente al caso que se juzga en esta ocasión, pues la norma examinada fue sancionada, como ya se destacó, en el marco de una notable y notoria situación de anormalidad económica, con la finalidad de erradicar las causas de su insatisfacción. Acontecimientos extraordinarios, ha dicho esta Corte, demandan remedios también extraordinarios (Fallos: 238:76). Y es indispensable que así sea, por cuanto si estos últimos no se adoptaran no sólo habría interés público insatisfecho sino que además existiría

una comunidad grave y hondamente perturbada, lo que podría comportar uno de los más graves peligros a que está expuesto el Estado democrático: el de su fracaso como custodio de la paz social y del bienestar colectivo (Fallos: 243:467, "Angel Russo", voto de los jueces Aráoz de Lamadrid y Oyhanarte, considerando 4^a).

35) Que también la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, que sirvió de fuente inspiradora al tantas veces citado precedente del año 1927, y que constituye una herramienta adecuada para el análisis del tema, dado que aquel país comparte con el nuestro una forma de gobierno presidencialista, ha admitido la delegación legislativa en supuestos que exceden la pauta de "llenar los pormenores y detalles", pero respetan la del "standard inteligible", que se corresponde con la exigencia requerida por esta Corte a partir del caso "Prattico" (ver, por ejemplo, 276 US 394 -1928-; 307 US 533 -1939-; 312 US 126 -1941-; 329 US 90 -1946-; 426 US 548 -1976-; 488 US 361 -1989-, entre muchos otros. En ninguno de los precedentes mencionados contemporáneos a la segunda guerra mundial la convalidación de la delegación legislativa fue consecuencia de una morigeración de las exigencias constitucionales en razón del conflicto bélico).

36) Que, en efecto, autorizada doctrina de aquel país, tanto antigua, como contemporánea, reconoce en la jurisprudencia de su máximo tribunal una vertiente diversa de la pauta de "llenar los detalles de la ley" (confr. "Wayman v. Southard", 10, Wheaton, 1 -1825-, que fue el fallo citado en "Delfino" para considerar inválida la delegación de facultades legislativas, y los fallos que lo siguieron). Así, la aplicada en "The Brig Aurora", 7, Cranch, 382 -1813-, y numerosos pronunciamientos posteriores, entre los que se hallan los mencionados en el considerando precedente. Corwin, por ejemplo, sostiene que: "Un problema enteramente diferente surge cuando, en lugar de encomendar a otro departamento del gobierno la aplicación de una ley general a casos particulares, o su complementación por medio de una regulación detallada, el Congreso ordena que una ley previamente sancionada sea restablecida, suspendida o modificada, o que una nueva norma sea puesta en funcionamiento, si un oficial ejecutivo o administrativo comprueba el acaecimiento de ciertos hechos. Dado que la función delegada en esos casos no es la de 'llenar los detalles' de una ley, su justificación debe buscarse en algún lugar distinto de Wayman v. Southard" (confr. Corwin, *The Constitution of the United States of América. Analysis and interpretation*, Washington, 1953, pags. 79;

ibidem, Tribe, op. cit, pág. 362). Afirma también que: “la Corte Suprema norteamericana ha enfocado con un criterio generoso la determinación de lo que debe entenderse por política legislativa o standard” (op. cit., pág. 75). Y ello, a pesar de que en los Estados Unidos las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo no se hallan en la letra de la Constitución, que no cuenta con una norma semejante a nuestro artículo 86, inciso 2º (Fallos: 148:430).

37) Que, en definitiva, la protección de los derechos individuales eventualmente afectados por la actuación del delegado se halla adecuadamente garantizada por el control judicial de la aplicación de la política a la luz de la declaración del legislador (confr. “American Power & Light Co. v. Securities & Exchange Commission” 329 US 90). El escrutinio judicial de la razonabilidad de la actuación del Poder Ejecutivo en el marco de la autorización congressional salvaguarda a aquéllos de un modo más eficaz que la proscripción lisa y llana, por razones de principios, de toda delegación amplia de facultades. “Los tribunales atienden a que los reglamentos no sobrepasen los límites establecidos por la ley (*ultra vires*) y que el ciudadano quede protegido frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, teniendo debidamente en cuenta la necesaria esfera de discrecionalidad de la administración para salvaguardar su capacidad de adaptación” (Loewenstein, op. cit., pág. 275).

38) Que es menester, entonces, como corolario lógico de lo hasta aquí afirmado, examinar la razonabilidad de los preceptos impugnados del decreto 817/92, para determinar si alguno de ellos exhibe la manifiesta arbitrariedad que les atribuye el demandante.

39) Que el artículo 35 del decreto establece que: “Transitoriamente y hasta tanto se formalicen los nuevos convenios a los que se refiere el artículo siguiente, dejarán de tener efectos aquellas cláusulas convencionales, actas, acuerdos, o todo acto normativo que establezcan condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidan o dificulten el normal ejercicio de dirección y administración empresarial, conforme lo dispuesto por los arts. 64 y 65 de la Ley de Contrato de Trabajo, tales como:...”; a continuación se enumeran, en trece incisos, ejemplos de disposiciones alcanzadas por la suspensión dispuesta. A su vez, el párrafo segundo del artículo 37 concreta aún más la cuestión, deja sin efecto la ley 21.429 –Régimen Nacional del Trabajo Portuario– y suspende la vigencia de numerosos convenios colectivos de

trabajo incluidos en el anexo III del decreto, entre los cuales se encuentra el que rige la actividad del actor.

40) Que, por otro lado, el artículo 36 del decreto dispone que: “El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá dentro de los diez (10) días de la entrada en vigencia del presente, a convocar a las comisiones negociadoras de los convenios colectivos de trabajo que regirán las relaciones laborales del personal comprendido en la presente normativa para adecuarlas a las disposiciones vigentes a partir del dictado de este decreto”.

41) Que de la conjunción de las normas aludidas resulta una intervención estatal en el ámbito de las relaciones laborales entre grupos de empresarios y trabajadores, con una doble finalidad. Por una parte, se suspende la vigencia de normas que, a criterio del órgano ejecutor de la política legislativa desreguladora, obstaculizan la eficaz y productiva prestación del servicio portuario. No compete a esta Corte sustituir dicho criterio por otro, sino verificar que él no sea manifiestamente inapropiado para la finalidad propuesta de desregular ni aniquile derechos tutelados por la Constitución Nacional.

42) Que esta Corte ha admitido reiteradas veces la posibilidad de que el Estado, en ejercicio del poder de policía de emergencia, interfiera en las relaciones mencionadas en el considerando anterior (confr. la doctrina de las causas “Romano” –Fallos: 301:608; 1979–, “Nordenstohl” –Fallos: 307:326; 1985– y “Soengas” –Fallos: 313:664; 1990–, coincidente en este aspecto, a cuyos fundamentos cabe remitirse en honor a la brevedad). Y no se observa, ni ha sido probado en esta causa, que el modo en que dicha interferencia tuvo lugar mediante el dictado del decreto 817/92 sea desproporcionado en el marco de la política legislativa indicada. Máxime si se considera la segunda finalidad de la intervención estatal aludida, expresada en el artículo 36 que, al convocar a las comisiones respectivas para que negocien nuevos convenios, preserva los derechos amparados por el artículo 14 bis de la Constitución, a la vez que asegura la limitación temporal de aquélla.

43) Que el actor no demostró en su demanda la arbitrariedad de la suspensión del convenio 44/89, que es el que interesa a los efectos de esta causa, de entre los mencionados en el anexo II del decreto. Dado que dicha suspensión, permitida como se vio por el artículo 10 de la ley 23.696, no ofrece por sí misma reparos constitucionales, en las condiciones sentadas en Fallos: 301:608 y los que lo siguieron, la

inexistencia de una ilegalidad manifiesta o probada torna injustificada la tacha de inconstitucionalidad respecto de ella.

44) Que se advierte en general en las impugnaciones referidas una discrepancia con la política desreguladora en el ámbito portuario cuyo planteo y solución son ajenos a los estrados judiciales, en la medida en que importa un cuestionamiento de aquélla sobre la base de su inconveniencia o su falta de eficacia, y no con apoyo en argumentaciones de índole jurídica, relativas a la real afectación de derechos, principios o reglas constitucionales. Cabe recordar, en este contexto, que no incumbe a los jueces en el ejercicio regular de sus atribuciones, sustituirse a los otros poderes del Estado en las funciones que les son propias, sobre todo porque una de las misiones más delicadas del Poder Judicial es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las facultades que les corresponden a las restantes reparticiones estatales (Fallos: 155:248; 270:169; 272:231; 310:112 y 310:2709, entre muchos otros).

45) Que, sin embargo, resulta atendible la pretensión del actor referente a la inconstitucionalidad del artículo 36 del decreto 817/92, en cuanto remite al inciso k del artículo 35 de dicha norma, por lo que respecto de este punto corresponde confirmar lo decidido por la cámara.

46) Que el inciso k del artículo 35 dispone la pérdida de vigencia de cláusulas que signifiquen un apartamiento de las condiciones mínimas fijadas en la Ley de Contrato de Trabajo en lo referente a remuneraciones, vacaciones, duración de la jornada de trabajo, descansos, despido y sueldo anual complementario, y en lo referente a la legislación general en materia de accidentes de trabajo. Y, dado que el artículo 36 ordena que las comisiones negociadoras adecúen los nuevos convenios a "las disposiciones vigentes a partir del dictado de este decreto", éstas incluirían al mencionado inciso k del artículo 35.

47) Que, en tales condiciones, la cámara apreció acertadamente las consecuencias que conlleva dicha remisión normativa. Ella implica un cercenamiento sustancial del derecho constitucional de los gremios a concertar convenios colectivos de trabajo en los términos del artículo 14 bis de la Constitución Nacional en la medida en que su capacidad de negociación se vería suprimida en temas de evidente y significativa trascendencia para los intereses que ellos representan. Es inadmisibles la exigencia de que toda regulación convencional de

las relaciones laborales que se desenvuelven en el seno de la actividad desregulada deba exclusivamente limitarse a reproducir las disposiciones legales, ya que en virtud de ella perdería todo sentido el derecho aludido, que no se compadece con una restricción hacia el futuro de un alcance tan amplio.

48) Que dicha conclusión se ve reforzada por la existencia en nuestro sistema político de una potestad homologatoria en cabeza de la autoridad pública, que permitiría subsanar *ex post facto* los eventuales abusos que, a criterio de aquélla, afecten de un modo concreto y comprobado el bien común.

49) Que, por el contrario, las limitaciones que suponen los restantes incisos del artículo 35 para las futuras convenciones a las que convoca el 36 son consecuencia de una valoración pormenorizada del Poder Ejecutivo, cuya conveniencia no cabe a esta Corte revisar, sin que se observe respecto de ellas el avasallamiento referido en los considerandos precedentes, dada la limitación de su alcance.

Por ello, se hace lugar al recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada con los alcances dispuestos en la presente (artículo 16, segunda parte, de la ley 48). Costas por su orden (artículo 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

ANTONIO BOGGIANO.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y
DON AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO

Considerando:

1º) Que la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, al confirmar lo resuelto en la instancia anterior, hizo lugar al amparo promovido por el secretario general del Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos contra el Estado Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación declaró la inconstitucionalidad de los artículos 34, 35, 36 y 37 del decreto 817/92 (B.O.

28/5/92). Contra ese pronunciamiento la demandada interpuso el recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 150.

2ª) Que el tribunal *a quo* fundamentó la declaración de inconstitucionalidad en el exceso en que habría incurrido el Poder Ejecutivo Nacional al derogar –mediante la norma cuestionada– todos los convenios colectivos y normas legales vigentes relacionados con la actividad portuaria y marítima, sin respetar las competencias propias del Congreso de la Nación y en violación a contenidos esenciales del sistema legal de las relaciones laborales y de los principios de libertad sindical. Señaló que no se configuraba ningún acontecimiento urgente e inevitable que justificase una reglamentación especial ajena al procedimiento constitucional de sanción de las leyes y descalificó particularmente el inciso k) del artículo 35 del decreto 817/92, en razón de condicionar la voluntad de los concertadores y privar de contenido y finalidad a las futuras negociaciones colectivas.

3ª) Que en autos se ha suscitado una cuestión federal típica que determina la admisibilidad del recurso, pues se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de una norma federal y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a su validez, (art. 14, inciso 1º, ley 48). Cabe recordar el criterio según el cual cuando se encuentra en discusión el alcance de normas federales –arts. 86, incisos 1º y 2º, 14 bis, 31 de la Constitución Nacional; decreto 817/92; art. 10 de la ley 23.696– esta Corte no se encuentra limitada por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 308:647 y sus citas, entre otros).

4ª) Que el conflicto exige un pronunciamiento sobre la naturaleza de la competencia que el órgano ejecutivo ha ejercido mediante el dictado del decreto impugnado y sobre el marco jurídico que constituiría la fuente de su legitimidad constitucional.

Al respecto, el decreto 817/92 invoca las leyes 23.696, 23.697, 23.928, 23.981 y el decreto 2284/91. En el último considerando se afirma: “...el presente se dicta en uso de las facultades que surgen de los incisos 1º y 2º del Artículo 86 de la Constitución Nacional y artículo 10 de la Ley Nº 23.696”.

Los fundamentos expresan que el Poder Legislativo ha puesto en marcha un profundo proceso de transformación del Estado y de la so-

ciudad, para lo cual ha autorizado al Poder Ejecutivo a instrumentar las medidas que se requieran para afianzar la apertura económica y el proceso de integración al que el país se halla obligado a partir de la suscripción del Tratado de Asunción. Según los considerandos que se examinan, en este esquema legal deben insertarse los medios que instrumente el Poder Ejecutivo a fin de concretar todo aquello que contribuya al retiro de la actividad estatal de los procesos económicos.

Por ser especialmente atinentes al capítulo V del decreto –“regímenes laborales”, cuya constitucionalidad defiende el recurrente–, se transcriben los siguientes argumentos: “Que atento la privatización de los servicios portuarios debe incluirse a tal actividad dentro de las previsiones del Artículo 10 de la Reglamentación de la Ley Nº 23.696 aprobada por Decreto Nº 1105/89 y por lo tanto excluida toda norma legal o reglamentaria que establezca privilegios, prohibiciones o monopolios que no sean expresamente ratificados por el presente decreto o por normas reglamentarias anteriores”; “Que dentro del concepto de regulación también se debe comprender a aquellas que tuvieron objeto en reglamentaciones de relaciones laborales, otorgando a determinado sector privilegios que van más allá de las previsiones del régimen general vigente o generando gravosos sobrecostos a la economía del país”; “Que suspender disposiciones convencionales, legales o emanadas de actas acuerdo que regían la actividad laboral del personal vinculado a los servicios portuarios o de la navegación no supone la desprotección del trabajador sino la adaptación de los regímenes respectivos a las transformaciones de las actividades navieras y portuarias”.

Por su parte, en su presentación de fs. 115/128, el Estado Nacional, además de afirmar que el decreto 817/92 no es de “necesidad y urgencia” sino un reglamento delegado, sostiene que las leyes 23.696, 23.697 y otras posteriores que continuaron el proceso de desregulación –entre ellas la denominada Ley de Puertos que ratifica, complementa y profundiza la transformación portuaria–, dieron sustento jurídico suficiente a la desregulación y que –agrega– ante ese programa de gobierno deben ceder las normas de todo tipo (fs. 119/120).

En síntesis, invocando la situación de emergencia económica y la profunda transformación en la relación del Estado con la sociedad, el Poder Ejecutivo Nacional ha dictado normas generales que regulan las relaciones laborales del personal correspondiente a determinado sector, las que derogan normas legales vigentes. Ello significa que ha

asumido competencias que la Constitución Nacional atribuye al Congreso de la Nación (art. 67, inciso 11).

5ª) Que aun cuando la invocación conjunta de los incisos 1ª y 2ª del art. 86 de la Constitución Nacional pueda generar dudas sobre la naturaleza del reglamento *sub examine*, es manifiesto que el demandado no ha entendido ejercitar una competencia extraordinaria en circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia, en su carácter de “jefe supremo de la Nación y cabeza de la administración general del país”, sino que ha entendido que su actuación se hallaba comprendida en la delegación que el Congreso le habría explícitamente conferido en el artículo 10 de la ley 23.696 y en otras normas legales atinentes al programa económico de gobierno.

6ª) Que, en lo que respecta a la existencia misma de tal directiva, el artículo 10 de la ley 23.696 aparece notoriamente insuficiente como norma habilitante para que el Poder Ejecutivo suspenda la vigencia de convenios colectivos de trabajo y deje sin efecto “todo acto normativo” que establezca “condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidan o dificulten el normal ejercicio de dirección y administración empresaria, conforme lo dispuesto por los artículos 64 y 65 de la Ley de Contrato de Trabajo”, tales como las que menciona el art. 35 del decreto 817/92, disposición aplicable a todas las “actividades portuarias, conexas y afines”.

En primer lugar, porque el citado art. 10 se limita al objeto definido por el legislador en el capítulo II de la ley 23.696 (empresa, establecimiento, bien o actividad declarada por ley sujeta a privatización), que remite al anexo de la ley en lo concerniente a la “Administración General de Puertos, Descentralización y Provincialización”, lo cual tiene un alcance mucho más limitado que el que resulta del ámbito personal y material de aplicación de las normas declaradas inconstitucionales por el tribunal *a quo* (confr. artículo 34 del decreto 817/92).

En segundo lugar, en razón de que la pretensión del Estado Nacional entraña una suerte de delegación legislativa de una indeterminación y vastedad como nunca lo ha admitido este Tribunal (ver cita de precedentes en el considerando 13).

7ª) Que el fundamento de tal negativa reposa en la esencia del sistema constitucional argentino, en el cual —como en su fuente, el constitucionalismo norteamericano— tanto la ruptura del equilibrio

entre los poderes constituidos como la confusión entre el poder constituyente y los poderes constituidos, comportan la muerte del sistema y la no vigencia del estado de derecho.

En efecto, en los regímenes de ejecutivo de origen presidencialista —que recibe su legitimación del pueblo soberano—, las delegaciones legislativas que favorecen la concentración del poder provocan —aun cuando estén inspiradas en razones de emergencia y de interés general— la ruptura del presupuesto de base. Si la emergencia no obtiene otra respuesta que una delegación de la facultad de hacer la ley en cabeza del órgano ejecutivo es evidente que ha muerto el estado constitucional de derecho.

Por el contrario, la delegación legislativa y la ampliación de competencias en una estructura de gobierno de ejecutivo de origen parlamentario no representa riesgos para las libertades individuales. Ello es así porque la continuidad del ejecutivo —al que se le delega la capacidad de legislar— depende del propio parlamento, que mediante el voto de confianza o el voto de censura ejerce un control continuado sobre el ejercicio de las facultades conferidas, sin peligro de que el poder —o el exceso de poder— tienda a devenir tiránico.

8ª) Que la conclusión precedente halla sustento en los regímenes vigentes.

Por ejemplo, según el artículo 76 de la constitución italiana del 1º de enero de 1948, el ejercicio de la función legislativa no puede ser delegado en el Gobierno sino con determinados principios y criterios directivos, y solamente por tiempo limitado y para objetos definidos.

En el mismo sentido, la nueva constitución española de 1978 admite la delegación legislativa por parte de las Cortes Generales en el Gobierno pero con una restricción altamente significativa. En efecto, lo relativo al “desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, no puede ser materia de delegación y sólo puede ser regulado por leyes orgánicas, para cuya aprobación, modificación o derogación se exige una mayoría absoluta en el congreso (art. 81). En las materias en las que se admite la delegación legislativa, la constitución obliga a delimitar con precisión su objeto y su alcance: “...la delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno en forma expresa en materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio.

La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno” (artículo 82.3).

En ambos casos el contrapeso de esta posibilidad del Poder Ejecutivo de recibir por delegación del Parlamento o incluso de detraer para sí, en ciertas condiciones excepcionales que él mismo define, una porción de la competencia —confiada al Congreso, reside en el principio que está en la base del régimen parlamentarista y que sustenta la organización de todo el sistema, a saber, la responsabilidad del gobierno ante la asamblea, la cual puede constitucionalmente obligarlo a dimitir si le niega su confianza o adopta una moción de censura (artículo 94 de la Constitución italiana de 1948; artículo 114 de la Constitución española de 1978).

9º) Que la experiencia constitucional francesa corrobora la argumentación que se está desarrollando.

Uno de los primeros dogmas revolucionarios fue el de la indelegabilidad de los poderes públicos desde el momento en que “le titulaire d’aucun de ces pouvoirs n’en a la disposition, mais seulement l’exercice” (Esmein, “De la délégation du pouvoir législatif”, *Revue politique et parlementaire*, 1894, pág. 200). Sin embargo, en el siglo XIX la doctrina distinguió entre los poderes reglamentarios generales que el jefe del Estado recibe de la Constitución, de los reglamentos para la ejecución de las leyes en virtud de una cláusula contenida en éstas. En este último supuesto la doctrina reconoció verdaderas delegaciones legislativas. Se trataba de “une délégation spéciale qui lui est faite par une loi déterminée, en vue de compléter cette loi, d’éclaircir ses dispositions, de développer les principes qu’elle a posé, de décider comment elle devra être exécutée...” (Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et du recours contentieux*, París, 1896, II, pág. 10).

No obstante la falta de unanimidad sobre los fundamentos teóricos de la delegación, desde las primeras décadas de este siglo quedó firmemente establecido en el derecho francés que, aunque el contenido del reglamento de la administración pública sea la prolongación de la ley (Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 3ème. éd., IV, París, 1924, pág. 748), su rango es indiscutiblemente subordinado a ésta y su carácter plenamente justiciable.

La potestad reglamentaria se expandió de hecho en tiempos de la primera guerra mundial y fundamentalmente durante el ministerio Poincaré. El Consejo de Estado no tuvo inconveniente en reconocer validez constitucional a una serie de decretos-leyes dictados por razones de seguridad fuera del marco de la legalidad normal. No se instrumentaron como delegaciones de legislar directamente conferidas al gobierno por las cámaras, sino simplemente como una extensión del propio poder reglamentario a un campo que el legislador le abría mediante leyes periódicas de autorización. Estas normas operaban una “deslegalización” de las materias en ellas contenidas pero, ni aun con esta técnica, se aceptó calificar a los decretos-leyes como el resultado de una delegación *stricto sensu*, lo que significó negarles el valor de ley formal salvo en la hipótesis de ratificación posterior por el Parlamento.

Ello se explica pues no había riesgos de que la III República perdiera su esencia por exceso en la “puissance exécutive”, habida cuenta de que el jefe de Estado era elegido por las dos cámaras reunidas en Congreso, el gobierno era responsable ante la asamblea y caía en caso de aprobación de una moción de censura. Este principio de responsabilidad política frente al Parlamento permitía contrarrestar toda tendencia al totalitarismo.

10) Que ni aun con el fortalecimiento del jefe de Estado francés en la Constitución gaullista de 1958, se llegó a legitimar abiertamente la técnica delegativa. Incluso entonces se mantuvo el principio teórico de la indelegabilidad propia de los poderes. El art. 38 de la Constitución de la V República faculta al Parlamento a autorizar al gobierno para adoptar durante un plazo determinado medidas que son normalmente del dominio de la ley, que se denominan ordenanzas. En una decisión del Consejo de Estado considerada de importancia capital, esa alta jurisdicción anuló por exceso de poder una ordenanza del 1º de junio de 1962, dictada en aplicación de una directiva dada en el artículo 2º de la ley del 13 de abril de 1962 (ley votada por el pueblo por vía de referéndum), que autorizaba al Presidente de la República a tomar por vía de ordenanzas o de decreto “todas las medidas legislativas o reglamentarias relativas a la aplicación de las declaraciones gubernamentales del 19 de marzo de 1962” (los Acuerdos de Evian, que pusieron fin a la guerra con Argelia). El Consejo de Estado dijo que de los términos del texto legal resultaba que el objeto de la norma no había sido habilitar al presidente a ejercer el Poder Legislativo por sí mismo, sino solamente autorizarlo a usar excepcionalmente de su poder

reglamentario, dentro del marco y de los límites que le fueron precisados (“Sieurs Canal”, 19 de octubre de 1962, Recueil des décisions du Conseil d’Etat, année 1962, pág. 552).

En decisiones del Consejo Constitucional más recientes (1987), se ha mantenido el criterio de que la “ordenanza” tiene un rango inferior a la ley, habida cuenta de que el legislador puede modificarla incluso antes de que el período de habilitación en favor del órgano ejecutivo haya expirado (Favoreu, Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, 6ème, ed., Sirey, París, 1991, pág. 723).

Este marco jurídico expresa la necesidad del constitucionalismo francés de lograr un nuevo equilibrio ante el fortalecimiento de la figura presidencial, elegida por sufragio popular a partir de 1962. La Asamblea conserva el control político del gobierno, dada su facultad de obligarlo a dimitir mediante la adopción de una moción de censura o la desaprobación de su programa general (artículos 49 y 50 de la Constitución de la V República).

11) Que, en síntesis, la pretensión de transponer en el marco de juridicidad en el que se esfuerza por vivir la República Argentina, soluciones al estado de emergencia –o, incluso sin requerir la configuración de tal extremo, soluciones tendientes a cumplir un programa determinado de gobierno– mediante prácticas en vigor en sistemas políticos que se sustentan en fundamentos diferentes a los que han inspirado nuestras instituciones, conlleva la ruptura del marco constitucional de equilibrio entre la independencia y la complementación de los órganos que ejercen el poder público. Ello sólo conduce al descrédito de nuestra Constitución, cuyos principios son obviados por quienes precisamente reciben de ella la fuente de su legitimidad, lo cual sume a la Nación en una crisis aún más profunda.

12) Que el régimen presidencialista de los Estados Unidos de Norteamérica justifica el desagrado con que el derecho constitucional de aquel país ve al reconocimiento de una delegación legislativa *strictu sensu*. Sin embargo, la Corte Suprema norteamericana elaboró una serie de principios para equilibrar el respeto a la separación constitucional de poderes y la necesidad de enfrentar sin dilación situaciones de urgencia mediante medidas de índole legislativa. El principio es que el Congreso no puede delegar la función de legislar, pero sí puede transferir ciertos poderes para “llenar los detalles” (fill up the details),

para lo cual debe establecer un “patrón inteligible” (intelligible standard, llamado también discernible standard).

Ciertamente, en tiempos de la segunda guerra mundial se morigeraron las exigencias. Así, en “*Yakus v. United States*” (321 US 414; 1944), el patrón contenido en la Emergency Price Control Act de 1942 era sumamente vago. En época más reciente y también en materia de regulación de precios, aquel alto tribunal admitió la validez de una delegación de poderes contenida en una ley sin “standards” (caso “*Amalgamated Meat Cutters v. Connally*” (337 F. Supp. 737; 1971). Cabe destacar que la tendencia se muestra más favorable a admitir la delegación cuando se trata de materias técnicas; cuando están involucrados derechos individuales, la garantía del debido proceso exige que la restricción tenga su origen en una ley en sentido formal y material.

13) Que siguiendo el principio formal elaborado por la Suprema Corte norteamericana, este Tribunal ha distinguido desde antiguo entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para su ejecución, sosteniendo que lo primero no puede hacerse, pero lo segundo es admitido “aun en aquellos países en que, como los Estados Unidos de América, el poder reglamentario se halla fuera de la letra de la Constitución” (Fallos: 148:430; 246:345; 286:325; 298:609; 270:42; 280:25; 304:1898; 307:539; 310:418 y 2193; 311:2339; 312:1098; causa M.455.XXIII. “*Massalín Particulares S.A. c/ Resolución N° 37/90 de la Subsecretaría de Finanzas Públicas de la Nación s/ acción de amparo*”, del 16 de abril de 1991).

Es así como, sin alterar el principio de la división de poderes, este Tribunal admitió una suerte de impropia delegación legislativa a fin de afrontar situaciones cambiantes con una eficacia propia del órgano ejecutivo, mediante una controlada y limitada apertura que el Congreso hace en favor del reglamento, en áreas inicialmente reservadas a la ley, extendiendo la potestad reglamentaria más allá de su ámbito ordinario, pero con carácter ocasional, teniendo en miras una regulación concreta, habilitando al ejecutivo caso por caso, sin quebrar por ello el principio constitucional de subordinación del reglamento a la ley (Fallos: 311:2339, con remisión al dictamen del Procurador General).

En Fallos: 304:1898, este Tribunal sostuvo que no le es lícito al Poder Ejecutivo, “so pretexto de las facultades reglamentarias que le

concede el artículo 86, inciso 2º, de la Constitución, sustituir al legislador y por supuesta vía reglamentaria dictar, en rigor, la ley previa que requiere la garantía constitucional del art. 18”.

En la causa P.573.XXII “Propulsora Siderúrgica S.A.I.C. s/ recurso de apelación-ANA”, del 1º de septiembre de 1992, se dijo que el reconocimiento legal de atribuciones libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo es a condición de que la política legislativa haya sido claramente establecida (voto de los jueces Levene, Cavagna Martínez, Fayt, Belluscio y Petracchi). En fecha aún más reciente, *in re*: C.339.XXIII “Casier, Miguel Angel c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ nulidad de acto administrativo”, esta Corte declaró inválido el art. 15 del estatuto del personal dictado por el directorio de la entidad pública interestadual demandada, por apartamiento de la política legislativa fijada en el caso y consecuente alteración del orden de competencias previsto en la Constitución (sentencia del 23 de junio de 1992, voto de mayoría).

14) Que sobre la base de los principios constitucionales expuestos y que resultan aplicables al *sub lite*, cabe concluir que las leyes 23.696, 23.697, 23.928, 23.981 y 24.093, aun cuando establezcan una política gubernamental de privatizaciones y desregulaciones, no pueden ser invocadas como normas que brinden un “patrón inteligible” (discernible standard) que habilite al Poder Ejecutivo bajo el subterfugio de las facultades contempladas en el artículo 86, incisos 1º y 2º, de la Constitución Nacional, a derogar leyes laborales, a suspender o derogar convenciones colectivas de trabajo o a limitar derechos y garantías personales consagrados en la Ley Fundamental, en un evidente exceso respecto de las materias, esencialmente técnicas, que han constituido normalmente el objeto de las limitadas delegaciones consentidas por este Tribunal.

La privatización o habilitación para la concesión total o parcial de los servicios portuarios y navieros no comporta en modo alguno la entrega en blanco por parte del Congreso de la competencia legislativa para restringir derechos que gozan de amparo legal e incluso constitucional. Toda duda conduce a la indelegabilidad. Se trata del criterio opuesto al expresado en los fundamentos del decreto 817/92. En efecto, al afirmar que “dicha delegación de facultades no debe ser entendida en sentido restrictivo y por lo tanto es aplicable a las regulaciones que se eliminen dentro de un proceso de privatización y más allá de los mismos...que atañe a cualquier actividad en la que un comporta-

miento suponga la existencia de monopolios o de regulaciones y que en definitiva importen mecanismos que atenten contra la libertad y fluidez de los mercados”, el órgano ejecutivo enfrenta claramente la doctrina de esta Corte citada en el considerando 13, en lo que el *justice* Cardozo ha considerado “un vagar a voluntad entre todas las materias posibles de lo que constituye el objeto de la autorización” (“Panamá Refining Co. c. Ryan”, 293 US 388, citado por Sebastián Soler en Fallos: 237:636 esp. 645), lo cual significa un Poder Ejecutivo que dicta la ley, es decir, entraña un ejercicio inconstitucional de competencias.

15) Que la misión más delicada de la justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a otros poderes, pero sin renunciar a la jerarquía que la Constitución Nacional —como su modelo norteamericano— reserva al acto de juzgar como acción propia del Poder Judicial, a cuya cabeza se halla este Tribunal, con capacidad de control constitucional, como custodio de los valores básicos del sistema político jurídico. Tan celosa debe mostrarse esta Corte en el uso de sus facultades, cuanto en el respeto que la Ley Fundamental asigna a los otros poderes.

El mantenimiento de ese delicado equilibrio es la más grande contribución que el Poder Judicial debe prestar a la seguridad jurídica y al bienestar general a fin de evitar que la concentración o la confusión de competencias entre el Poder Ejecutivo de tipo presidencial y el Poder Legislativo —que se sustenta como el anterior en el sufragio popular— conduzca a un abuso o desborde de poder que, bajo la aparente intención de una mayor eficacia en el logro del bienestar general rompa con el ordenamiento jurídico vigente, con prescindencia de la Constitución y de la democracia.

16) Que por los fundamentos expuestos cabe concluir que las normas contenidas en el capítulo V, “Regímenes laborales” (artículos 34, 35, 36 y 37), del decreto 817/92 impugnados en esta causa, traducen un exceso en el ejercicio de las facultades legítimas del Poder Ejecutivo Nacional, lo que conlleva su invalidez constitucional.

Por ello, se confirma la sentencia de fs. 110/112 vta.. Con costas. Notifíquese y oportunamente, devuélvase.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO
PETRACCHI

Considerando:

1º) Que la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, al confirmar lo resuelto en la instancia anterior, hizo lugar al amparo promovido por el secretario general del Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos contra el Estado Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación declaró la inconstitucionalidad de los artículos 34, 35, 36 y 37 del decreto 817/92 (B.O. 28/5/92). Contra ese pronunciamiento la demandada interpuso el recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 150.

2º) Que el tribunal *a quo* fundamentó la declaración de inconstitucionalidad en el exceso en que habría incurrido el Poder Ejecutivo Nacional al derogar —mediante la norma cuestionada— todos los convenios colectivos y normas legales vigentes relacionados con la actividad portuaria y marítima, sin respetar las competencias propias del Congreso de la Nación y en violación a contenidos esenciales del sistema legal de las relaciones laborales y de los principios de libertad sindical. Señaló que no se configuraba ningún acontecimiento urgente e inevitable que justificase una reglamentación especial ajena al procedimiento constitucional de sanción de las leyes y descalificó particularmente el inciso k) del artículo 35 del decreto 817/92, en razón de condicionar la voluntad de los concertadores y privar de contenido y finalidad a las futuras negociaciones colectivas.

3º) Que la apelante en su recurso extraordinario expresa los siguientes agravios:

a) El decreto 817 —que no es un decreto de necesidad y urgencia sino que traduce el ejercicio de facultades constitucionales propias— ha sido dictado dentro del marco previsto en el art. 10 de la ley 23.696 y en el programa de gobierno que surge de las leyes 23.697, 23.928, 23.982 y 23.990.

b) Sostiene que “las normas de todo tipo deben ceder ante ese programa de gobierno” (fs. 119).

c) No es posible llevar a cabo “la privatización de las terminales portuarias y la transformación general de los puertos si no se

renegociaban todos los convenios colectivos vinculados con el sector” (fs. 120). Este proceso de privatización habría sido complementado por la sanción posterior de la Ley de Puertos Nº 24.093.

d) La desregulación prevista en la última parte del art. 10 de la ley 23.696 puede llevarse a cabo aun en ausencia de todo proceso de privatización.

e) No es posible en el proceso de amparo declarar la inconstitucionalidad de normas jurídicas generales.

4º) Que los agravios reseñados son idóneos para habilitar la instancia extraordinaria pues en ellos se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de una norma federal y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a aquélla (art. 14, inc. 1º, de la ley 48).

5º) Que en primer lugar cabe recordar que según conocida jurisprudencia del Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de normas generales —en un proceso como el *sub lite*— es admisible cuando la invalidez de éstas reviste carácter manifiesto (confr. Fallos: 313:101, considerando 8º y su cita, entre otros). Procede —entonces— realizar tal examen en el caso.

6º) Que la ley 23.696 (Reforma del Estado) en su capítulo II regula lo relativo a “las privatizaciones y participación del capital privado”, dentro del cual se hallan las normas relevantes para resolver el *sub examine*. Así, el art. 8º de la citada ley, establece que “Para proceder a la privatización total o parcial o a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado nacional..., es requisito previo que hayan sido declaradas ‘sujeta a privatización’ de acuerdo a las previsiones de esta ley...”.

Por su parte, el art. 9 de la ley 23.696 dice lo siguiente: “La declaración de ‘sujeta a privatización’ será hecha por el Poder Ejecutivo Nacional debiendo, en todos los casos, ser aprobada por ley del Congreso. Asígnase trámite parlamentario de preferencia a los proyectos de esta naturaleza. Sin perjuicio del régimen establecido precedentemente, por esta ley se declaran ‘sujeta a privatización’ a los entes que se enumeran en los listados anexos”.

Por último, el art. 10 de la ley 23.696 dispone que “El acto que declare ‘sujeta a privatización’ puede referirse a cualesquiera de las formas de privatización, sea total o parcial, pudiendo comprender tanto a una empresa como a un establecimiento, bien o actividad determinada. Con el mismo régimen que el indicado en el artículo anterior, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer cuando fuere necesario, la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias aun cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio”.

En este último artículo—además de los incisos 1º y 2º del art. 86 de la Constitución Nacional—se sustenta el decreto 817/92 impugnado en autos (confr. último párrafo del considerando del mencionado decreto).

7º) Que, de la transcripción efectuada, surge manifiesta la inconsistencia de lo alegado por el Estado en torno de que la última parte del art. 10 transcripto, posibilitaría la derogación de “regulaciones” de servicios aun fuera de un determinado proceso de privatización.

Ello es así, por cuanto el texto y la ubicación del precepto se refieren inequívocamente a “empresas”, “establecimientos”, “bienes” o “actividades”, pero siempre “sujetos a privatización”.

Asimismo, la ley 23.696 toda, atiende, con una claridad que es incontestable, al estado de emergencia de la “Administración pública nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, obras sociales del sector público, bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en el que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias...” (art. 1º).

Repárese íntegramente el articulado de ese cuerpo, legal y no se encontrará pasaje alguno dirigido a intervenir en actividades que no estuviesen asignadas a los sujetos públicos mencionados. El capítulo I de la ley, atañe a la “emergencia administrativa”; el II, a “las privatizaciones y participación del capital privado”; el III, al “progra-

ma de propiedad participada” de los entes a privatizar; el V, a las “contrataciones de emergencia” de los sujetos públicos ya mencionados; el VI, a las “contrataciones vigentes” del sector público; el VII, a la “situación de emergencia en las obligaciones exigibles” a dichos sujetos; el VIII, a “las concesiones”; el IX, al “plan de emergencia del empleo”. Ni siquiera en el último capítulo (X): “disposiciones generales”, se encuentra excepción alguna a lo que constituye la materia de la ley, esto es, como ha dado en llamarse, la “reforma del Estado”, y no la reforma de lo ya atribuido a la autonomía colectiva o individual.

Obsérvese, que el único y breve texto en que hace hincapié la demandada, no habla de “servicio” —mucho menos de “servicios”— sino del “respectivo” servicio, por lo que, si esa voz expresa lo que “atañe o se contrae a persona o cosa determinada”, no puede menos que considerarse que apunta a la “cosa” que previamente se ha determinado, esto es: la sujeta a privatización.

Todavía más. Si algún sentido fundado quisiera dársele a la invocada última parte del art. 10 cit., fuera del ámbito de las privatizaciones, no podría ser otro que el de destrabar los impedimentos a la “desmonopolización o desregulación... del servicio” que prestase alguno de los recordados órganos o entes públicos.

8ª) Que de lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

a) Las privatizaciones a las que se refiere el capítulo II de la ley, sólo pueden referirse —aunque parezca obvio señalarlo— a lo que previamente era público. No puede privatizarse lo que es privado.

b) El objeto de la privatización está constituido por: “empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional” (art. 8ª), o bien los “entes que se enumeran en los listados anexos” (art. 9ª).

c) Las expresiones “actividad determinada” o “respectivo servicio” utilizadas en el art. 10 se hallan necesariamente referidas a la empresa o ente público sujeto a privatización que los presta. No cabe, por lo tanto, extenderlas a los supuestos en que dichas actividades o servicios son realizados por personas privadas.

9ª) Que lo señalado encuentra, además, sólido respaldo en los términos del debate parlamentario que precedió a la sanción de la ley. En efecto, el senador Menem, informante por la mayoría en el Senado de la Nación, expresó que el proyecto "...se refiere ni más ni menos que a la introducción de profundos cambios en la estructura y en el funcionamiento del Estado" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 26 y 27 de julio de 1989, pág. 1309). Se pretende "...atacar en forma frontal las deficiencias estructurales que tiene el Estado nacional en su conjunto, especialmente en cuanto se refiere a las empresas públicas" (Diario cit., pág. 1310). Y también: "Uno de los aspectos fundamentales de la reforma del Estado, consiste... en encarar una enérgica política de privatizaciones de aquellas actividades asumidas por el Estado que los particulares pueden llevar a cabo con mayor eficiencia y economía de medios financieros" (Diario cit., pág. 1316).

Por otra parte, resulta sumamente esclarecedora la propuesta efectuada por la senadora Gurdulich de Correa —que fuera aceptada por la cámara— de agregar en el art. 2º del proyecto, a continuación de la frase "de otras entidades del sector público nacional", el siguiente párrafo: "de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos" (Diario cit., págs. 1408/1409). Ello indica claramente que el concepto de "servicios públicos" aludido en la ley se refiere a aquellos que son prestados por entes que pertenecen —total o parcialmente— al Estado Nacional.

10) Que, por lo tanto, mal podía el Poder Ejecutivo Nacional tomar intervención en un convenio colectivo de trabajo del que fueron parte el "Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos" y el "Centro Coordinador de Actividades Portuarias". Ello por cuanto las facultades otorgadas por el art. 10 de la ley 23.696 al Poder Ejecutivo Nacional ("disponer la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias") sólo pueden ser ejercidas por aquél dentro de un proceso de privatización. Es por entero evidente que la realización de la labor de "controlar la carga y/o descarga de buques" (confr. Convención Colectiva de Trabajo Nº 44/89) no se encontraba, en oportunidad del dictado del decreto 817 cit., "sujeta a privatización" alguna, ni tampoco podía estarlo, por la sencilla razón de que ya estaba en manos privadas con anterioridad a ese momento.

11) Que, por fin, aunque se admitiera —a título de mera hipótesis que por lo dicho *supra* se descarta totalmente— que la "actividad" de

que se trata fuera de las “sujetas a privatización”, la pretensión del apelante no tendría fundamento alguno. En efecto, en el capítulo IV de la ley 23.696, después de preverse que el “diseño de cada proyecto de privatización ‘deberá’ evitar efectos negativos sobre el empleo” (art. 41), se determina que durante el proceso de privatización según las disposiciones de esa ley, “el trabajador seguirá amparado por todas las instituciones legales, convencionales y administrativas del derecho del trabajo” (art. 42, énfasis agregado).

Por ende, si a la ausencia de una prescripción legislativa habilitante, como se ha demostrado en el considerando precedente, se agrega la presencia de otra de orientación contraria, resulta evidente la clara violación en que incurre el decreto 817 de los límites impuestos por el Congreso al sancionar la ley 23.696.

12) Que, por otro lado, causa sorpresa que tanto en la motivación del decreto 817 cuanto en el recurso extraordinario, se pretenda dar validez a aquél con base en la ley 23.697, toda vez que la facultad allí otorgada al Poder Ejecutivo de revisar los “régimenes de empleo”, concierne, exclusiva y notoriamente, a los vigentes en la “administración pública nacional centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, bancos oficiales, obras sociales y organismos o entes previsionales del sector público y/o todo otro ente estatal cualquiera fuese su naturaleza...” (art. 44; ver, asimismo: arts. 42, 43 y 46). Resulta claro que esta ley, no avala, ni por asomo, la revisión de un “régimen” totalmente ajeno al indicado ámbito de aplicación, como lo es el del convenio colectivo 44/89.

13) Que ningún auxilio provee a la validez del decreto 817 cit., el dictado de la “ley de Puertos”, N° 24.093, invocada en el recurso extraordinario, puesto que esta última norma legal es posterior al decreto 817 y, por lo tanto, nunca pudo ser su sustento.

14) Que síguese de todo esto que –si como lo afirma la demandada y surge de las motivaciones del decreto 817– éste no es de necesidad y urgencia, sino un reglamento dictado en ejercicio de las facultades del art. 86 inc. 2ª de la Constitución Nacional, su invalidez se vuelve patente por contradecir los lineamientos legislativos (sentencia del Tribunal *in re*: C.339.XXIII “Casier, Miguel Angel c/ Corporación del

Mercado Central de Buenos Aires s/ nulidad de acto administrativo", del 23 de junio de 1992, considerando 8º).

En efecto, el examen que se acaba de realizar de las leyes en las cuales el Poder Ejecutivo pretende fundar sus facultades reglamentarias, indica claramente que bajo ningún concepto es posible aceptar que el Congreso haya querido incluir en las leyes 23.696 y 23.697 la desmonopolización o desregulación de los servicios prestados por empresas privadas.

Un elemental principio del sistema republicano de gobierno prohíbe aceptar que el Poder Ejecutivo esté facultado —por la mera invocación del art. 86, inc. 2º de la Constitución Nacional— a efectuar *per se* una reglamentación de derechos constitucionales, como ocurre en el caso con el derecho reconocido en el art. 14 bis de la Ley Fundamental, cuando el Congreso no ha querido regular legislativamente la materia.

Aun en la hipótesis de que se creyera que la intención del Congreso no ha sido totalmente diáfana sobre el punto, también correspondería concluir que el Congreso no ha abordado lo concerniente a los servicios prestados por empresas privadas.

Esto es así pues toda nuestra organización política y civil reposa en la ley y en que los derechos y obligaciones de los habitantes sólo existen en virtud de sanciones legislativas, no pudiendo el Poder Ejecutivo crearlas, ni el Poder Judicial aplicarlas, si falta la ley que los establezca (Fallos: 191:248).

15) Que lo hasta aquí desarrollado indica claramente que el contenido de la ley 23.696 no autoriza al Poder Ejecutivo a inmiscuirse en los convenios colectivos de trabajo celebrados con empleadores privados.

En tal orden de ideas, no puede soslayarse que el progreso de las defensas del Estado en este caso, importaría hacer tabla rasa del principio de separación de poderes o división de funciones resguardado por esta Corte desde los inicios de la organización nacional (confr. Fallos: 1:32). Aunque parezca innecesario precisarlo, el problema central que subyace en este litigio interesa sustancialmente a la preservación y deslinde de las facultades que poseen los Poderes Legislativo y Eje-

cutivo, esto es: a la esencia misma del régimen representativo republicano.

16) Que no es aceptable la afirmación del representante del Estado Nacional, cuando, al defender en estos autos el decreto 817, sostuvo que “surge claro que las normas de todo tipo deben ceder ante ese ‘programa de gobierno’”.

En efecto, tal afirmación tiene la virtud de dejar al desnudo la propuesta central de la demandada; pero, también, el defecto que entraña. Si la República está organizada como un estado de derecho, en el que gobierno y gobernados se encuentran sometidos a la ley, y no al mero voluntarismo de uno u otros, el aserto transcrito es insostenible, pues presupone la negación, entre otros principios de la Constitución Nacional, del relativo a su supremacía y a la estructura jerárquica de las normas jurídicas dictadas en su consecuencia (art. 31). Ninguna norma cede ante “programas de gobierno”, sino ante otras normas, y, en primer lugar, ante la Constitución, la cual –a su vez– no cede ante nada ni nadie.

Luego, así como la vida y actuación de los habitantes e instituciones, en cuanto se vinculen a sus derechos y garantías se encuentra regida por la Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten –y no por dichos “programas”– la actividad del Poder Judicial, custodio de aquéllos en los casos que le sean planteados, tampoco ha de regirse con arreglo a los citados programas, sino de conformidad con la Ley Fundamental.

Es menester comprender el precio de estos principios, pues los jueces no están llamados por la Ley Fundamental a acompañar o secundar las políticas escogidas por los poderes a quienes les están confiadas éstas. Tampoco, por cierto, están aquéllos convocados a oponerse a tales decisiones.

La función judicial es muy otra. Se trata, en suma, de resolver las contiendas traídas a su conocimiento de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y, en su caso, contrastar la validez de éste, no por su adecuación a “programa” alguno, sino por su conformidad con la Constitución Nacional y las leyes que en su consecuencia se dictaren.

Los “programas de gobierno” no son normas jurídicas; pero las normas jurídicas pueden, sí, entrañar dichos “programas”.

La diferencia entre uno y otro enunciado es, por lo que se lleva expuesto, trascendental.

Las decisiones de los jueces, y buena parte del destino de los argentinos, están regulados por leyes. Del estudio de éstas, podrán inferirse "programas", "políticas" o "planes", de los que no pueden desinteresarse los magistrados. Pero esto último es así, no por lo que un superficial entendimiento de dichos términos pueda originar. Tal desinterés es inadmisibles porque lo sería de la ley misma. Es de la ley de donde surge el "programa", y no de éste de donde se infiere la existencia de aquélla.

Los altos fines de saneamiento social, incluso vinculados al loable empeño de combatir lo que se considerase males de una comunidad, no autorizan el quebrantamiento de principios orgánicos de la república y menos si la transgresión emana de los poderes del Estado y cuando se arbitren en nombre del bien público, panaceas elaboradas al margen de las instituciones (Fallos: 137:37).

Es todo ello, en definitiva y sencillamente expresado, el gobierno "de las leyes" y no "de los hombres".

17) Que por los fundamentos expuestos cabe concluir que las normas contenidas en el capítulo V, "Regímenes Laborales" (arts. 34, 35, 36 y 37) del decreto 817/92, impugnadas en esta causa, traducen un palmario exceso en el ejercicio de las facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional, con violación de los arts. 14 bis, 31 y 86, inc. 2º, de la Constitución Nacional.

Por ello, se confirma la sentencia de fs. 110/112 vta.. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.
