

## Fallo completo de la Corte Suprema contra el recorte de 13 por ciento.-

T. 348 XXXVIII "Tobar, Leonidas c/ E.N. M° Defensa –Contaduría General del Ejército- Ley 25.453 s/ amparo"

Vistos los autos "Tobar, Leonidas c/ E.N. M° Defensa –Contaduría General del Ejército –Ley 25.453 s/ amparo"

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

2°) Que el recurso extraordinario, en la medida en que ha sido concedido, resulta formalmente procedente en razón de que se ha cuestionado en el caso la constitucionalidad e interpretación de normas federales y la decisión del a quo ha sido contraria a su validez (art. 14 de la ley 48). Cabe agregar que, según reiterada jurisprudencia, en la tarea de esclarecer la inteligencia de normas federales, esta Corte no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni por las partes (Fallos: 322:1726; 323:1566, entre muchos otros).

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

4°) Que, como se señaló, en el presente se ha cuestionado la validez constitucional de los arts. 1° del decreto 896/01 y 10 de la ley 25.453. El primero de ellos derogó el decreto 430 de fecha 29 de mayo de 2000 (art. 3°) que en su art. 1° había establecido, en lo que al caso interesa, lo siguiente: "reducense las retribuciones brutas, totales, mensuales,

normales, habituales, regulares y permanentes, y el sueldo anual complementario, excluyendo las asignaciones familiares, del personal del sector público nacional comprendido en los incisos a) y b) del art. 8° de la ley 24.156, incluyendo las entidades bancarias oficiales y las fuerzas armadas, de seguridad y Policía Federal y el Poder Legislativo Nacional, con independencia del régimen laboral que resulte aplicable a dicho personal". Por su parte, el art. 2° fijó que "la reducción de las retribuciones se aplicará sobre la sumatoria de los conceptos que componen dicha retribución conforme a la siguiente escala: hasta \$ 1.000, 0%; superiores a \$ 1.000 y hasta \$ 6.500, 12%; superiores a \$ 6.500, 15%". El mencionado decreto 896/01 sustituyó el art. 34 de la ley 24.156 y en su art. 1° estableció, también en lo que aquí interesa, que "cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, así como a aquellas transferencias que los organismos o entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos. La reducción de los créditos presupuestarios... importará de pleno derecho la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera que fuere su concepto, incluyendo sueldos, haberes adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda la escala salarial o de haberes, según corresponda, sin discriminaciones de ningún tipo. Esta ley (sic) modifica en lo pertinente toda norma legal, reglamentaria o convencional que se le oponga y no se podrá alegar la existencia de derechos irrevocablemente adquiridos en su contra".

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

Finalmente, la ley 25.453, publicada el 31 de julio de 2001, mediante su

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

6°) Que tras el examen de las normas reseñadas cabe advertir que a partir del dictado del decreto 430/2000, se ha consagrado un sistema jurídico integrado por diversas disposiciones que definieron una clara política en orden a autorizar al Poder Ejecutivo la reducción de las remuneraciones del sector público nacional como paliativo de una situación de emergencia que, con diversas graduaciones y matices, se mantiene hasta el presente.

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

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

Ello, a pesar de que se encuentra fuera de discusión en el caso, al igual que en el antecedente mencionado, que existe una grave crisis

económica que justifica el dictado de normas que persigan conjurar los efectos que provoca la vicisitud.

8º) Que esta Corte ha subrayado, en reiteradas oportunidades, que el fundamento de las normas de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (Fallos: 136:161; 317:1462, entre otros). En estos casos, el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere convenientes, con el límite de que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución. Las medidas tendientes a conjurar la crisis deben, pues, ser razonables, limitadas en el tiempo, un remedio y no una mutación de la sustancia o esencia de la relación jurídica y están sometidas al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (Fallos: 243:467; 323: 1566; 323:2492).

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

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

10) Que, si bien este Tribunal ha admitido que la falta de definición del plazo de duración de la emergencia no constituye, ab initio, un elemento descalificante de la validez de las medidas que en su consecuencia se adopten que en su consecuencia se adopten (doctrina vigente ya desde Fallos: 243:449), puesto que es difícil prever la evolución de las crisis económicas y su duración temporal, lo cierto es que en el régimen sub examine –a diferencia de lo dispuesto en el decreto 290/95- no se prevé

que el Estado pueda disponer el cese de la medida de emergencia ante la modificación de las condiciones que la generaron, omisión que excluye la posibilidad de verificar el razonable ejercicio de esa facultad (confr. Fallos: 323:1566).

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

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

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

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

Lo expuesto es particularmente grave si se advierte que los derechos de

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

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

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

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

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

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

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

Por ello, y lo dictaminado por el Sr. Procurador General de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario deducido y se conforma la sentencia recurrida, con costas.

T. 348.XXXVIII. Tobar, Leónidas c/ EN-M° Defensa-Contaduría General del Ejército-ley 25453 s/ amparo ley 16.986.

Dr. Belluscio

Considerando:

Que la sentencia recurrida declara inconstitucional el art. 34 de la ley 24.

156, modificado por la ley 25.453, en cuanto dispone, en ciertas circunstancias, la reducción de los créditos presupuestarios previstos y la de las retribuciones alcanzadas por el personal estatal.

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

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

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

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

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

T-348-XXXVIII "Tobar, Leónidas c/ E.N. Mº de Defensa –Contaduría



General del Ejército- Ley 25.453 s/ amparo"

Dr. Boggiano

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

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

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

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

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