



PODER JUDICIAL DE LA NACION

AUTOS: "ASOCIACION DE TRABAJADORES DEL ESTADO (A.T.E.) Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL -PODER EJECUTIVO NACIONAL- S/ ACCION DE AMPARO"

SENTENCIA DEFINITIVA NRO. 19.896

JUZGADO NRO.20

BUENOS AIRES, 29 DE AGOSTO DE 2000.

Y VISTOS:

Estos autos N° 11.195/00 en los cuales Asociación Trabajadores del Estado (A.T.E.), Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (U.T.P.B.A.), Asociación del Personal Aeronáutico (A.P.A.), Asociación del Personal de Dirección de los Ferrocarriles Argentinos y Administración General de Puertos (A.P.D.F.A), promueven acción de amparo contra el Estado Nacional -Poder Ejecutivo Nacional- solicitando se declare la inconstitucionalidad y la nulidad del Decreto N° 430/00 y del Dec.N° 461/00. Manifiestan que, en su carácter de entidades sindicales con personería gremial, ejercen la representación del interés abstracto de la categoría profesional en los términos del art.43 de la Constitución Nacional y del art.31, inc.a) de la ley 23.551. Afirman que mediante los citados decretos el demandado pretende modificar sustancialmente las remuneraciones de los trabajadores del Estado, aún cuando la relación se encuentre regida por el convenio del sector público homologado por Dec.66/99, o por convenios colectivos celebrados en el marco de la ley 14.250 o bien por la LCT; y que ello vulnera derechos de incidencia colectiva pues implica suprimir beneficios que perciben los trabajadores que integran el universo genérico de su representación. Afirman que el Dec.430/00 resulta violatorio del orden constitucional tanto porque no cumplimenta los recaudos que establece el art.99, inc.3°) de la C.N. como porque invade la órbita de actuación legislativa modificando, entre otras, las leyes que regulan la negociación colectiva. Señalan que la reducción implica la imposición de una carga de naturaleza tributaria, cuya regulación está expresamente vedada para los decretos de necesidad y urgencia. Explican que la

disposición cuestionada, aplicada al personal dependiente de la Administración sometido el régimen de las convenciones colectivas de trabajo, afecta con ilegalidad, arbitrariedad e inconstitucionalidad manifiesta los derechos que el art.14 bis de la Constitución Nacional garantiza a los trabajadores y a las entidades sindicales que los representan. Agregan que el decreto mencionado también afecta, en forma actual e inminente, la garantía a la igualdad, al derecho de propiedad y las establecidas en los Tratados incorporados por el art.75, inc. 22) a la Carta Magna con jerarquía suprallegal por lo que, con fundamento en el art. 43 de la Constitución Nacional y en la ley 16.986, promueven la presente acción de amparo a fin de que se declare la invalidez de aquel acto. El Estado Nacional, al producir el informe que exige el art.8 de la ley 16.986, argumenta distintas razones para sustentar la legitimidad formal y sustancial de la medida y la constitucionalidad del acto cuestionado. Solicita, en definitiva, el rechazo de la acción de amparo intentada.

Y CONSIDERANDO:

1) Que si bien la cuestión relativa a la legitimación de las entidades sindicales accionantes ya fue tratada por el Superior en sentido favorable a la posición asumida por éstas, dado que la intervención de la Sala se produjo con estricta referencia a la medida cautelar, estimo conveniente puntualizar que la objeción planteada por el Estado Nacional en el informe que produjo en esta causa en los términos del art.8º de la ley 16.986, carece de fundamento en derecho. En efecto, está fuera de todo discusión que las accionantes son entidades sindicales con personería gremial por lo que, de conformidad con lo establecido por el art.31, inc.a) de la ley 23.551, están facultadas para "defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores"; e, indudablemente, la controversia acerca de la reducción que establecen el Decreto Nº430/00 -y el Dec.461/00- sobre la remuneración de los trabajadores comprendidos en el ámbito de representatividad de aquéllas, está directamente vinculada al interés colectivo de estos últimos. Tal como lo señaló en numerosas situaciones similares el Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, no se trata en el caso de una contienda pluri-individual sino de una controversia sobre derechos de incidencia colectiva respecto de los cuales las entidades sindicales actoras tienen natural legitimación no

sólo en función de lo establecido por la LAS sino, además, por la muy especial previsión contenida en el actual art.43 de la Constitución Nacional (ver Dictamen N°20.460 del 16-8-96 en autos "ATILRA c/ Estado Nacional s/ acción de amparo). Al dictaminar en estos autos, el Dr. Eduardo O. Alvarez ha reiterado la posición tradicional del Ministerio Público respecto de esta cuestión, señalando con énfasis que el intento de reducir las remuneraciones implica, sin duda alguna, la base de una potencial controversia colectiva que debe considerarse incluida en la materia propia de la representación que puede ejercer una entidad sindical. En igual sentido se expidió la Sala II de la Excma. Cámara, destacando que la calidad que otorga legitimidad a la entidad sindical para actuar en el marco de una acción de amparo emerge del rol amplio de tutela de los derechos individuales y colectivos que le confiere la Ley de Asociaciones Sindicales y el art.43 de la Constitución Nacional, tornándose inaplicable -por ello- la exigencia contenida en el art.22 del Dec.467/88 referida a conflictos que involucren intereses individuales (CNAT, Sala II, 23-8-96 S.D. N° 79.324, "ATILRA c/ Estado Nacional s/ acción de amparo"). Con igual criterio se expidió el Superior, a través de diversas Salas (ver: CNAT, Sala VI, S.N°45.067 del 15-8-96, "UTA y otros c/ Estado Nacional s/ amparo"; Sala IV, S.I.N°31.944 del 22-8-96, "Asociación Bancaria c/Estado Nacional s/amparo"). Como lo puntualizaron los Dres. Morando, Guibourg y Guthmann, el acto a través del cual las agrupaciones sindicales intermedias ejercen la representación del interés grupal de los trabajadores es la convención colectiva; por lo que los actos que -conjeturalmente ilegales o arbitrarios- puedan lesionar, alterar, restringir o amenazar alguno de los derechos colectivos reconocidos por la Constitución Nacional, tratados o leyes, afectan en un doble sentido a una pluralidad de personas y dan lugar a la protección que el art.43 de la Carta Magna ofrece en los supuestos de lesión de derechos de incidencia colectiva general: directamente a los sindicatos legitimados para ejercer dichos derechos y, mediatamente, a los trabajadores cuyas condiciones de trabajo son reguladas por la acción de esas entidades (CNAT, Sala de FERIA, 24-1-97, "Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Estado Nacional", en D.T. 1997 -A-, pág.500 y subs.). La Corte Suprema de Justicia de la Nación, también admitió la facultad de una asociación para promover una acción de amparo dirigida a proteger derechos de

incidencia colectiva de sus representados (CSJN, 22-4-97,"Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la R.A.c/Prov. de Buenos Aires y otro", F: 320:690). Con fundamento en las razones expuestas y, en especial, en lo establecido en el art.43 de la Constitución Nacional, concluyo que el cuestionamiento a la legitimación de las entidades accionantes para actuar en defensa del derecho de incidencia colectiva que invocan debe ser desestimado.

II) Que mediante Decreto N° 430/00 y Dec.461/00 el Poder Ejecutivo Nacional decidió reducir las remuneraciones brutas totales normales y habituales del personal del sector público nacional, en un 12% (superiores a \$ 1.000 v hasta \$ 6.500) y en un 15% (superiores a \$ 6.500), co. independencia del régimen laboral que resulte aplicable. En los considerandos del primer decreto y en el informe que produjo en esta causa en los términos del art.8 de la ley 16.986, sostuvo que la situación financiera del sector público hace necesario adecuar el déficit fiscal al límite impuesto en el art.2 de la ley 25.152 -de Solvencia Fiscal- en el marco del régimen de Convertibilidad vigente. Se sostuvo -además- que el Presidente de la Nación tiene el manejo de los fondos públicos y que el PEN está obligado a hacer las economías que sean necesarias cuando los ingresos son insuficientes para afrontar el pago de los gastos autorizados por el Congreso Nacional. Se dijo también que la crítica situación fiscal configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que se consideró imperioso el dictado del decreto en cuestión en ejercicio de las facultades conferidas por el art.99, inc.1 y 3 de la C.N.. Estimo que los considerandos del decreto y la explicación volcada en el informe revela que, a pesar de la legitimidad de la finalidad perseguida (adecuación del déficit fiscal a una pauta legal), se ha escogido un medio inadecuado para lograrla porque es obvio que el cumplimiento de la pauta establecida por el art.2° de la ley 25.152 no puede ni debe obtenerse afectando el "bloque de legalidad" que emerge de otras leyes; y, menos aún, vulnerando derechos garantizados por la Constitución Nacional. Dicho de otro modo, la plausible finalidad perseguida por el PEN no justifica que se intente lograrla avasallando derechos de interés colectivo- como los que representan las entidades accionantes-, la garantía que otorgan las leyes y la propia

Constitución a esos derechos y el principio de división de poderes sobre el cual se estructura nuestra organización como República. En efecto, el derecho a la remuneración que perciben los trabajadores -comprendidos en el ámbito de representación personal y territorial de las entidades sindicales actoras- cuyas relaciones con el Estado Nacional se hallan regidas por un convenio colectivo y/o por la Ley de Contrato de Trabajo, se encuentra protegido por la Constitución Nacional, por un Convenio y un Pacto internacional de jerarquía supralegal, por principios generales y especiales del Derecho en los que se sustentan las normas que rigen la relaciones de empleo involucradas en esta causa y por leyes de la Nación, por lo que el Decreto 430/00 carece de aptitud y sustento material y formal para modificar normas de grado superior a la vez que resulta violatorio del orden constitucional al abordar una materia reservada al Poder Legislativo, sin que aparezcan cumplidas en el caso las condiciones bajo las cuales la Ley Fundamental autoriza el uso excepcional de la facultad legislativa que se pretende ejercitar. Desde otra perspectiva, también resulta violatorio del orden constitucional en la medida que lesiona derechos individuales -de interés colectivo- garantizados por la Carta Magna con grave alteración de la jerarquía normativa por ella prevista (arts.28 y 31 C.N.). Seguidamente, expondré los motivos de orden sustancial y formal - que, - desde el punto de vista constitucional, impiden reconocer validez al decreto analizado.

III) Que dada la función de control de constitucionalidad que se ejercita mediante el presente, creo importante destacar que mi análisis ha de estar guiado no sólo por el texto constitucional sino, además, por la doctrina que emana de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través de distintos pronunciamientos que -según veremos- resultan aplicables al caso. Como ha señalado Hamilton el control de constitucionalidad supone que, cuando hay una discrepancia entre una norma ordinaria y la Ley Fundamental, "...debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios". Esta conclusión no implica en modo alguno la superioridad del Poder Judicial por sobre el Legislativo (o el Ejecutivo, cuando ejerce esa facultad). "Sólo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad de la legislatura, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por la última de preferencia a las

primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son (Hamilton, en "El Federalista", LXXVIII, Ed. Mc Lean, New York, 1788). Como es sabido, la Corte no sólo es el intérprete final y definitivo de la Constitución (F:1:340), sino que, además, sus fallos tienen fuerza paradigmática, particularmente, en materia de derechos constitucionales (conf. Bianchi, Alberto B. "Una meditación acerca de la función institucional de la Corte Suprema", en La Ley T1997-B, Sec. Doctrina, pág.994 y subs.). De allí que -tal como anticipé- el análisis que se efectuará a continuación se llevará a cabo a la luz de la doctrina que emerge del más Alto Tribunal; sin dejar de abordar, por cierto, las razones que permiten considerar que -a pesar de ciertas similitudes- la materia sometida a control constitucional en este caso no coincide en plenitud ni en su totalidad con la que fuera sometida a su decisión en la causa "Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo Nacional s/ empleo público" (C.S.J.N., 2-6-00, G.304. XXXIII); y que, en cambio, se encuentra comprendida en las valoraciones que el Supremo Tribunal efectuó en otros precedentes.

IV) Que, bajo la denominación genérica de "retribuciones", una de las variables escogidas por el PEN para efectuar el ajuste del déficit fiscal a la pauta impuesta por la ley 25.152 es el "salario" o la "remuneración" que perciben los trabajadores de un sector de la sociedad; y ello exige efectuar algunas breves consideraciones en torno a esta institución fundamental. No está demás recordar que no se trata solamente de un factor de índole económica (que interesa a la macro y a la microeconomía), sino de una institución ligada a aspectos individuales -materiales, psicológicos y espirituales-, familiares y sociales y también de orden ético y jurídico que giran en torno a la concepción del hombre como ser trascendente y natural destinatario del bien común. No nos detendremos aquí a analizar cada uno de ellos -para no tornar en innecesariamente extensa esta sentencia- sino que nos limitaremos a puntualizar que las valoraciones efectuadas de cada uno de esos aspectos a lo largo de la historia por filósofos, teólogos, historiadores, juristas, sociólogos y por instituciones de expansión universal, parecen haber sido soslayadas en los antecedentes del Decreto 430/00 y exceden largamente de la cuestión meramente económica que se analiza en las consideraciones previas de la norma y del informe producido en este

expediente. Al respecto y para no sobreabundar, nos remitimos a los excelentes trabajos efectuados por los Dres. Justo López y Rodríguez Mancini, respectivamente, en: "Tratado de Derecho de Trabajo", dirigido por Deveali, Tº II, pág.465 y subs. Ed.1972; y en "Tratado de Derecho del Trabajo", dirig. por Vázquez Vialard, T 4 pág.453 y subs. Ed. Astrea, 1983. En este último, se expone adecuadamente el encuadramiento económico del tema salarial y las consideraciones ius-filosóficas, morales y hasta religiosas que giran en torno al salario.

V) Que, seguidamente, analizaremos las normas y principios que rigen el "derecho del salario" expresión de Gérard Lyon-Caen (Les salaires, en "Traité de droit du travail", Dir. Camerlynck, G.H., Paris, 1967, T II, pág.2) que abarca el marco normativo y el contenido de la materia que constituye el eje de la cuestión traída a mi decisión. El art.14 bis la Constitución Nacional dispone que debe asegurarse al trabajador una "retribución justa"; y ello obliga a analizar el contenido y alcance de dicha garantía. Con acierto se ha dicho que si el derecho o garantía está claramente proclamado en el texto constitucional -como ocurre en el caso- y puede ser efectivizado por un tribunal sin que indispensablemente exista una norma reglamentaria, cabe reputar que aquel derecho o garantía es "operativo". Así se infiere con toda nitidez del fallo pronunciado por la Corte Suprema en el caso "Angel Siri s/amparo", cuando indicó que las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el sólo hecho de estar consagradas en la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias (F:239:459); y que corresponde a la judicatura, en el caso concreto, arbitrar la consiguiente protección al derecho vulnerado (conf. Sagüés, Néstor P. en "Tratado de Derecho del Trabajo", dirig. por Vázquez Vialard, Tº 2, pág.803/804; y el propio Vázquez Vialard en ese Tratado, Tº 2, pág.133). Como surge del propio texto constitucional, se distinguió el concepto de "retribución justa" del que corresponde al "salario mínimo vital y móvil", adoptándose (mediante punto y coma) la tesis distintoria de Ghioldi (Convención Nacional Constituyente de 1957, "Diario de Sesiones", pág.1.427). Si bien no existe una definición normativa que permita establecer un valor a partir del cual pueda considerarse cumplida la garantía constitucional a una retribución "justa", lo cierto es que la Ley Fundamental exige efectuar una valoración que desentrañe el sentido del mandato constitucional contenida en ella;

y a ello me abocaré en las líneas siguientes a la luz de las pautas de la cultura occidental-cristiana porque son las que informan nuestra organización como Nación (ver Preámbulo y art.2 C.N.) y, en especial, la referencia constitucional a un salario justo (Convención Nacional Constituyente de 1957, Diario de sesiones, pág.1224). En orden a ello, resulta inevitable señalar que "el problema clave de la ética social es el de la justa remuneración por el trabajo realizado. No existe en el contexto actual otro modo mejor para cumplir con la justicia en las relaciones trabajador-empresario que el constituido precisamente por la remuneración del trabajo". Justa remuneración "es la que sea suficiente para fundar y mantener una familia y asegurar su futuro" (Juan Pablo II, "Laborem Exercens", N° 19). Tan importante y autorizada opinión, no está referida estrictamente a la relación con un empresario privado sino, además, como explica el propio Pontífice, a los empresarios "indirectos": "El concepto de empresario indirecto se puede aplicar a toda la sociedad y, en primer lugar, al Estado. En efecto, es el Estado el que debe realizar una política laboral justa" ("Laborem Exercens", N° 17). Pero hay todavía algo más importante: "Sólo cuando se haya satisfecho el salario justo, puede hablarse de beneficios en la empresa (por mi parte, recuerdo que el empresario indirecto es el Estado); de lo contrario, los beneficios lesionarían las justas exigencias de los trabajadores al ser conseguidos con detrimento de su subsistencia" (Guix, Luis María, La remuneración del trabajo, en "Comentarios a la Mater et Magistra", pág.229). Siguiendo a Justo López, Rodríguez Mancini relaciona directamente la noción constitucional de justa remuneración con su instrumentación a través de las convenciones colectivas de trabajo, lo cual se entiende "ya que los órganos de representación de los grupos profesionales, son quienes mejor pueden conocer y plasmar en cantidades de salario, los contenidos de la exigencia de un salario justo... bajo la orientación del Estado en su función de responsable del bien común" (en op.cit, T4, pág.593).

VI) Que, como señala Sagüés -analizando las explicaciones de los convencionales constituyentes-, la justicia de una remuneración deriva de la concurrencia global de una serie de factores; y entre ellos se destaca la cobertura de las necesidades del trabajador y de su familia ya que mediante el salario aquél debe afrontar los gastos de subsistencia, de desarrollo y de perfeccionamiento de sí y de su comunidad familiar (en op.cit.,

pág.812). Otro de los factores que confluyen en la determinación de una "justa" remuneración (tal la directiva constitucional) es su adecuación al bien común. Dado que en estos autos las entidades sindicales actúan en representación del interés de incidencia colectiva de los trabajadores cuyas relaciones se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación de convenios colectivos de trabajo (y, por esa vía, también en el de la LCT), creo oportuno señalar que "el bien común exige, pues, un adecuado manejo de la política salarial y de ello es naturalmente responsable, ante todo, el Estado, aunque la política de concertación con participación en todos los niveles, de los empresarios y trabajadores, suele ser la más eficaz para obtener no sólo un objetivo en esa materia sino, principalmente, la mayor garantía de cumplimiento de esas medidas" (conf. Rodríguez Mancini, J. y Vázquez Vialard, A. "Las convenciones colectivas en una planificación concertada", en Anales del V Congreso Nacional de Derecho el Trabajo y de la Seguridad Social", Bs.As. 1973, pág.131.). Ello conduce sin esfuerzo a una apreciación adicional: la directiva del art.14 bis relativa a una retribución justa se encuentra directamente ligada a la garantía que esa misma norma constitucional otorga a los gremios para "concertar convenios colectivos de trabajo", desde el momento que, como señala Justo López, la práctica nacional los ha constituido en un decisivo medio de fijación de remuneraciones, así como de reglamentación de otros aspectos del régimen de retribuciones (El salario, en "Tratado de Derecho del Trabajo" dirig. por Deveali, T II, pág.503).

VII) Que el art. XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre -referido al derecho al trabajo y a una justa retribución-, establece que toda persona tiene derecho a recibir una remuneración "que le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia". A su vez, el art.11,ap.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece: "Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho..." (más adelante analizaremos en particular esta disposición porque tiene fundamental incidencia en la resolución del caso). Como es sabido, tanto la Declaración como el Pacto

citado, tienen actualmente jerarquía constitucional y complementan los derechos y garantías reconocidos por la Constitución (art.75, inc.22 C.N.).

VIII) Que está claro en la pretensión inicial que las entidades sindicales reclamantes promueven esta acción en resguardo de un derecho de incidencia colectiva de los trabajadores comprendidos en el ámbito de representación personal y territorial que corresponde a sus respectivas personerías gremiales; y, de los términos en los que ha quedado planteada la demanda, se desprende también que la actuación ante este Fuero está referida a los trabajadores del sector público cuyas relaciones con el Estado se encuentran regidas por convenios colectivos y/o por la Ley de Contrato de Trabajo (de allí que este Tribunal haya aceptado su competencia para entender en la causa). En el informe presentado por el demandado no se ha cuestionado la subsumibilidad de las relaciones que mantienen los trabajadores representados en el ámbito de aplicación personal de distintos convenios colectivos y en el de la LCT, por lo que corresponde tener por reconocido ese extremo. Vale decir que algunos de los trabajadores cuya representatividad ostentan las entidades actoras están unidos a distintos entes y reparticiones administrativas que actúan como sujetos de derecho público por un contrato de empleo de esa naturaleza (público) cuyo contenido se encuentra regido por el derecho privado a través de la propia convención y, por esa vía, de la LCT, habida cuenta de la expresa directiva que emana del art.2º, inc. a) de esa ley. Si bien ciertos aspectos formales del vínculo se encuentran sometidos al derecho público (formas y condiciones exigidas para celebrar el contrato, carrera administrativa, régimen escalafonario, etc.), es evidente que el plano que concierne al desenvolvimiento interno de la relación -en especial, el referido a la remuneración- se encuentra regido por el derecho privado, porque media una explícita decisión del órgano administrativo de sujetarse a ese orden normativo. En efecto, en los casos que venimos analizando existe una específica decisión de la administración de someter ciertas relaciones de empleo al marco regulatorio del derecho privado que se concreta a través de la suscripción de un convenio colectivo; lo cual, a su vez, implica la decisión de sujetar la relación a la Ley de Contrato de Trabajo (art.2º, inc.a LCT). Pero esta conclusión no sólo es válida con referencia a los convenios suscriptos en el marco de la ley 14.250

sino también en el ámbito regulado por la ley 24.185. Obsérvese que el art.19 establece claramente que en el ámbito de los regímenes convencionales que se establezcan como consecuencia de esa ley, no se aplican en forma automática las disposiciones de la LCT, sino que es necesario utilizar "criterios de interpretación e integración de normas generales que rijan la materia"; y ello implica que las normas de la LCT deben aplicarse mediante el sistema de conglobamiento orgánico por instituciones, luego de haber efectuado el "juicio de compatibilidad" que la doctrina y la jurisprudencia exigen cuando se trata de analizar la integración de normas generales a una relación regida por una norma o estatuto especial (ver Vázquez Vialard, Antonio en "Tratado de Derecho del Trabajo" por él dirigido, Tº 2, pág.464). La ley 24.185, en realidad, recoge la solución contenida en un proyecto que había elaborado el PEN en 1989 -luego de consultas efectuadas a especialistas de la OIT y otros juristas- que no llegó a ser enviado al Congreso en virtud del anticipado cambio de gobierno ocurrido en ese año. Según se explicó en ese proyecto (en el cual un texto de contenido similar al del art.19 citado llevaba el número 20), la razón por la que se estableció que la LCT no debía aplicarse "automáticamente" fue para evitar que el empleado público perdiera su estabilidad; pero no para privar de operatividad a la directiva que emana el art.2º inc.a) de la LCT (sobre el proyecto y sus antecedentes ver: de Urraza, Rodolfo "La negociación colectiva en la administración pública en la Argentina", impresión de la O.I.T., 1990, pág.81 y subs.). En síntesis, la suscripción de un convenio colectivo implica un sometimiento voluntario del poder público a una determinada regulación jurídica correspondiente al derecho privado; por lo que cabe atenerse al conjunto de principios y normas que rigen en ese orden normativo. En los casos en los que el Estado ha actuado como sujeto de derecho privado bajo la forma de distintas entidades, es todavía más evidente el sometimiento voluntario de la relación que mantiene con el personal de esos entes (en este caso en todos sus aspectos) a los principios y normas que rigen en el derecho privado. He aquí un primer elemento distintivo de la cuestión resuelta por la Corte Suprema en el caso "Guida" porque los fundamentos expuestos por el Alto Tribunal dejan absolutamente en claro que uno de los argumentos esenciales sobre los cuales se estructura su decisión es que, allí, la relación de empleo público estaba regida por pautas de derecho público "en las que el Estado goza de prerrogativas que

resultarían exorbitantes para el derecho privado" (cons.9º y 14º, in re "Guida" G.304. XXXIII). Es decir que se presenta aquí una situación sustancialmente diferente a la considerada en esa causa porque, como se vio, las relaciones involucradas en la presente acción de amparo -por vía de la representatividad que ejercen las entidades accionantes-, en virtud de un acto de sometimiento voluntario de la propia administración, en su plano interno, se encuentran regidas por normas el derecho privado dentro del cual -de acuerdo con los términos del fallo de la Corte- no se concibe la utilización de prerrogativas exorbitantes como las que se pretende ejercitar a través del Dec.430/00 y Dec.461/00.

IX) Que analizaremos, seguidamente, los principios generales y particulares del Derecho que conciernen a la materia sub-examine, pues forman parte inescindible de la garantía constitucional analizada y de las normas infraconstitucionales que más adelante mencionaremos. Sin perjuicio de señalar que el art.11 de la LCT se refiere expresamente a los principios generales de nuestra materia y en especial al de justicia social, creo conveniente puntualizar que no sólo tienen importancia en los casos en los que media oscuridad o laguna normativa, sino como directiva al legislador mismo, a fin de adecuar el ordenamiento a un sistema objetivo. Con razón se ha dicho que: "los principios no sólo son decisivos para caracterizar y distinguir el ámbito propio de las distintas ramas jurídicas, sino en especial para precisar el marco de actuación del legislador. Los principios generales no constituyen, por tanto, leyes preceptivas sino, como su nombre lo indica, son de carácter general con un valor deontológico (axiológico, según la expresión moderna). Constituyen la trama del derecho, la ratio, el fundamento válido del ordenamiento positivo y dentro del cual éste se funda como líneas maestras del ordenamiento (son un derecho suprallegal, aún respecto de aquellos que han sido positivizados) y en función de ellos (como si fueran parámetros) deben juzgarse las leyes que integran el edificio jurídico" (conf. Vázquez Vialard, Antonio, op.cit, Tº 2, pág.124/129). Siguiendo a Puig Brutau, explica este autor que los principios brindan un concepto informador, un criterio de orientación que se halla por encima de toda otra jerarquía (op.cit., pág.128, nota 477). Ahora bien, uno de estos principios es el de "justicia social" que no sólo se encuentra positivizado en el art.11 de la LCT sino también comprendido en la directiva constitucional contenida en el

Preámbulo referida al afianzamiento de la "justicia" (concepto que, obviamente, incluye a la de orden "social"). El objeto de la justicia social es el "bien común", tanto en cuanto a la contribución de sus miembros, como también al modo de efectuar los correspondientes repartos (Montejano, B. "Curso de Derecho Natural", pág.141). Justo López, siguiendo a Maritain, señala que la expresión de "social" agregada a la de "justicia" implica -entre otras cosas- el derecho a la percepción de un salario justo y a que el trabajo no sea considerado como una mercancía sometida a la ley de la oferta y la demanda (en "Ley de Contrato de Trabajo, Comentada", por J. López, N. Centeno y J.C. Fernández Madrid, TºI, pág.113/116). La Corte Suprema dio valor operativo al principio de justicia enunciado en el Preámbulo in re "Vieytes de Fernández c/ Prov. de Buenos Aires" (CSJN, 2-9-76, en TySS, III, pág.691).

X) Que analizaremos, seguidamente, las normas de jerarquía infraconstitucional que regulan el derecho del salario de los trabajadores comprendidos en la representatividad que ejercen las entidades actoras; para luego analizar si el decreto cuestionado afecta o no el bloque de legalidad que protege a ese derecho. Corresponde recordar, en primer término, que las relaciones de empleo involucradas en esta causa se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicabilidad de distintos convenios colectivos que hubieran sido celebrados tanto en el marco de la ley 24.185 como de la 14.250 y/o de la LCT, por lo que el derecho del salario de los trabajadores está regido tanto por los actos emanados de autonomía privada colectiva como por aquéllos de fuente heterónoma que constituyen el orden público laboral. Ello lleva a considerar, en primer lugar, que los derechos salariales que emanan de cada uno de los convenios colectivos se encuentran abarcados por la regla de imperatividad prevista en los arts.4º y 8º de la ley 14.250 (t.o.Dec.108/88) y 15º de la ley 24.185 que impide la modificación in peius de las condiciones emergentes del convenio. Podría decirse que dicha regla sólo abarcaría a los mínimos fijados en las escalas convencionales; pero, en el caso particular de estos autos, hay suficientes razones para admitir que la indisponibilidad unilateral se extiende a las remuneraciones que exceden del salario básico. En efecto, al suscribir -en el marco de la ley 24.185- el Convenio Colectivo para la Administración Pública Nacional (que fue homologado mediante Decreto PEN Nº66/99), el Estado aceptó que las relaciones de empleo público quedaban regidas

-entre otros- por los siguientes principios: "a) Sometimiento a la Constitución Nacional y a la ley"; y "c) Estabilidad en la relación de empleo" (art.15). En el art.19 de ese convenio aceptó que la "estabilidad" comprende no sólo la del empleo sino, además: "b) el nivel escalafonario alcanzado" y "c) la remuneración normal, regular, habitual y permanente de dicho nivel escalafonario"; por lo que parece claro que el nivel salarial alcanzado por el empleado público regido por dicho convenio no sólo se encuentra protegido por las garantías constitucionales que se analizaron más arriba sino, además, por la garantía de estabilidad que prevé el art.14 bis de la Constitución, con el alcance que ahora le otorga el mencionado convenio. La ley 25.164, lejos de modificar el criterio que adopta la convención, además de garantizar el derecho del empleado a ... estabilidad y a una retribución justa (art.16, incs. a y b del Anexo a esa ley), admite la regulación convencional que se efectúe en materia de estabilidad (arts.3 y 4 de la ley 25.164 y arts.1 y 17 del Anexo a esa ley); por lo que rige en plenitud la directiva que emana el art.19 del C.C. homologado por Dec.66/99 que la extiende a la remuneración normal, regular, habitual y permanente del nivel escalafonario que corresponda. Ahora bien, como surge de los dos últimos párrafos del art.3º del Anexo a la ley 25.164, existen organismos pertenecientes a la administración pública nacional cuyas relaciones con el personal están regidas por la LCT; y ello también ocurre en el caso de otros entes en los cuales el Estado tiene participación. Por otra parte, por vía de lo establecido en el art.2º inc.a) de la LCT y de la compatibilidad prevista en el art.19 de la ley 24.185, es evidente que, en cuanto regula el derecho del salario, la LCT también se aplica a las relaciones regidas por distintos convenios colectivos. De todo ello se extrae sin esfuerzo que el

➤ derecho de los trabajadores a percibir su remuneración de acuerdo con el nivel alcanzado antes del decreto cuestionado se encuentra expresamente protegido por el Convenio sobre Protección del Salario de la O.I.T. N° 95 (ratificado por Dec.-ley 11.594/56), aplicable a todas las personas a quienes se pague o deba pagarse un salario (art.2,ap.1). El art.6º de dicho convenio internacional establece la obligación de prohibir a los empleadores (entre los cuales se encuentra el propio Estado) que limiten "en forma alguna la libertad del trabajador de disponer de su salario"; en tanto que el art.8º sólo autoriza descuentos de acuerdo con las condiciones que surjan de la "legislación nacional", un contrato colectivo o un

laudo arbitral, por lo que parece clara la imposibilidad de establecer una deducción remuneratoria por vía de un decreto. Dicho convenio -ratificado por nuestro país-, de acuerdo con lo previsto por el art.75 inc.22, primer párrafo, de la Constitución Nacional, tiene jerarquía suprallegal. A su vez, el art.131 de la LCT, en consonancia con esa norma internacional, establece que no podrá deducirse o retenerse suma alguna "que rebaje el monto de las remuneraciones"; y como no se ha argumentado que se verifique alguna de las excepciones previstas en el art.132 LCT, parece evidente que un decreto de Poder Ejecutivo no pudo disponer válidamente una mengua salarial en contra de disposiciones expresas contenidas en un convenio internacional y en una ley de la Nación que prohíben tal reducción unilateral. Obviamente, la prohibición no sólo alcanza a las escalas mínimas fijadas en los convenios sino a todo componente salarial que integre la remuneración normal y habitual del trabajador, incluso a aquéllos beneficios que hayan sido incorporados por vía de la voluntad unilateral del propio Estado empleador -arg. art.1º, inc.d de la LCT- (ver Rodríguez Mancini, en op.cit. Tº4, pág.575). La doctrina que emerge del Acuerdo Plenario Nº 161 ("Bonet, Angel y otros c/ Sadema SA", del 5-8-71), no deja duda alguna acerca del derecho del trabajador a percibir íntegramente su remuneración, frente a supresiones o rebajas que pudiera decidir el empleador de beneficios salariales acordados al margen de la ley o del convenio. Habida cuenta de la directiva que emana del principio de irrenunciabilidad, se ha debatido largamente en doctrina la posibilidad (o no) de que el trabajador negocie in peius condiciones que superen los mínimos imperativos (una síntesis de las diversas posiciones puede verse en el trabajo de Eduardo O. Alvarez, publicado en D.T. XLVIII-A-, pág.891); habiendo prevalecido ciertas posiciones intermedias que aceptan la reducción de un determinado beneficio (no emanado de fuente imperativa), pero siempre que ello sea fruto de un acuerdo expreso con el trabajador y no de una modificación impuesta unilateralmente por el empleador (ver: Vázquez Vialard, Antonio LT XXXIV, 241 y 481 y en D.T. XLVIII -A-, pág.545). Como se ha señalado con acierto, la facultad conocida bajo la denominación de "ius variandi", está vedada en su ejercicio con relación al salario porque constituye un elemento esencial del contrato y el nudo económico de ese vínculo jurídico "por lo que, además de estar protegido como se ha visto por todo el andamiaje de normas

protectoras, se lo cubre también con la imposibilidad de que se altere lo pactado a su respecto si no se obtiene la conformidad del trabajador" (conf. Rodríguez Mancini, Jorge, en op.cit. T° 4, pág.570). Por último, creo necesario puntualizar en este considerando que la asignación presupuestaria para cubrir el importe de los salarios correspondientes al personal comprendido en la representatividad de las entidades accionantes, fue decidida por el Congreso de la Nación mediante ley 25.237 sin ningún tipo de rebaja o reducción; y que el art.4º, inc.a) de la ley 24.156 garantiza -entre otros- el principio de "legalidad" en la obtención y aplicación de los recursos públicos. Por lo demás, observo que el art.5º, inc.c), punto V de la ley 25.152 faculta al Estado "empleador" a establecer premios por productividad en el marco de las facultades que le acuerdan las leyes 14.250 y 24.185; pero en modo alguno autoriza al PEN a disponer rebajas en las remuneraciones para alcanzar las pautas previstas en el art.2º de esa norma.

XI) Que, como es sabido, el salario posee una clara función alimentaria pues normalmente está dirigido a cubrir necesidades básicas de subsistencia del trabajador y de su familia; y, precisamente por ello, está regido -entre otros- por el denominado principio de inmutabilidad (conf. Rodríguez Mancini, op.cit. T° 4, págs.558 y 588). La doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce la existencia de este principio y, a fin de verificar si se encuentra afectado, exige que se valore en el caso concreto si las modificaciones alegadas importan alteraciones irrazonables en la composición del salario, si lo disminuyen o implican desjerarquización respecto del nivel alcanzado por el trabajador, es decir, de un perjuicio concreto (ver: CSJN, 24-3-92, "Tropea, Alicia M. y otros c/ Club A. Vélez Sarsfield s/recurso de hecho" T° 214 F°8346 y las citas de otros precedentes efectuadas en ese fallo). A su vez, al pronunciarse en el caso "Cocchia" -citado entre los fundamentos del decreto-, luego de distinguir entre los reglamentos autónomos y los de ejecución y, entre estos últimos, los adjetivos de los sustantivos, señala con énfasis que los inapropiadamente denominados "delegados", 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" (CSJN, 2-12-93,

"Cocchia, Jorge D. c/ Estado Nacional y otro" C 802. XXIV, en TySS 1994, pág.38). En consecuencia y a la luz de la doctrina sentada por la Corte Suprema, corresponde analizar si la reducción salarial que dispone el Decreto 430/00 y el Dec.461/00 es irrazonable y genera un perjuicio concreto, a cuyo efecto no sólo debe aplicarse un criterio meramente cuantitativo sino, fundamentalmente, cualitativo. Ello así porque la quita no sólo debe ser valorada como una mera reducción numérica del importe del salario sino, básicamente, en cuanto a sus implicancias con relación a derechos protegidos por la Constitución porque es obvio que, si causa una grave lesión a esos derechos, no puede ser convalidada aun cuando su magnitud numérica no se aprecie significativa. En función de ello, valorada la reducción que establece el Decreto del PEN a la luz de las normas y principios que rigen el derecho "del salario", entiendo que, cuantitativa y cualitativamente, resulta irrazonable; y que genera un concreto perjuicio al derecho de incidencia colectiva que representan las entidades actoras. Seguidamente, explicaré las razones en las que se sustenta esta afirmación:

a) La rebaja del 12% en los salarios que van de \$ 1.000 a \$ 6.500 y del 15% en los superiores a \$ 6.500, aparece como de muy significativa magnitud; sobre todo en las remuneraciones más bajas pues se encuentran al borde del valor de la canasta familiar. He aquí otra diferencia con la cuestión analizada en el caso "Guida" porque el Dec.290/95 excluía a las remuneraciones menores de \$ 2.001 y, a su vez, partía de una rebaja del 5% para los salarios más bajos. Obsérvese, además, que el propio Dec.290/95 consideraba a la reducción como un incumplimiento injurioso del empleador en el marco de las relaciones regidas por el derecho privado (ver art.4º del Dec.290/95), por lo que con mayor razón cabe considerar que una reducción de mayor magnitud y sobre salarios que se ubican en una franja menor implica una quita irrazonable e incompatible con el deber esencial del Estado empleador.

b) Cualitativamente considerada, la rebaja genera graves y evidentes lesiones a derechos garantizados por normas constitucionales. En efecto, como se vió en todo el desarrollo anterior, la garantía que otorga el art.14 bis de la Constitución Nacional a una "retribución justa" se encuentra íntimamente relacionada con la garantía que esa misma norma confiere a los gremios con respecto a la concertación de convenios colectivos de trabajo. Y, en la medida que éstos definen el alcance de la "justa" retribución (recordamos la cita

efectuado más arriba de la fundada opinión de Justo López en el "Tratado" dirig. por Deveali, T II, pág.499), es evidente que en las relaciones en las que el derecho del salario de los trabajadores del Estado tiene por fuente un convenio colectivo, la quita implica un agravio directo a las mencionadas garantías constitucionales.

c) Tanto respecto de aquellos a quienes resultan aplicables convenios colectivos emanados de la ley 14.250 o de la ley 24.185 como de aquellos cuya relaciones se encuentran regidas total o parcialmente por la LCT, la rebaja que dispone el Dec.430/00 y el Dec.461/00 resulta claramente vulneratoria de una disposición expresa del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, como es sabido, tiene jerarquía constitucional (art.75, inc.22 C.N.). En efecto, el art.11, ap.1 del mencionado Pacto establece que los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados "y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para ASEGURAR LA EFECTIVIDAD DE ESTE DERECHO..." (el destacado en mayúsculas me pertenece). Creo que no hace falta extenderse demasiado en consideraciones para explicar que una rebaja salarial como la que surge del decreto cuestionado no sólo provoca una directa afectación al derecho al "nivel de vida" alcanzado por el trabajador y su familia sino que, además, se contrapone abiertamente al compromiso asumido por el Estado de asegurar efectivamente el derecho a una "mejora" de las condiciones de existencia porque es obvio que una rebaja salarial "empeora" (y no mejora) las condiciones propias del nivel de vida del trabajador y de su familia.

d) En las relaciones regidas por convenios colectivos la rebaja dispuesta por el Dec.430/00 y el Dec.461/00 afecta el derecho a las condiciones salariales fijadas en aquéllos que emerge de la ley 14.250 y 24.185. En el caso "Rickert" (F:313:1285) -citado entre los fundamentos del decreto- la Corte se remite a las consideraciones vertidas en el caso "Soengas" en el que, en realidad, no modificó la doctrina que había sentado al fallar en "Nordensthol" (ver: CSJN, 7-8-90, "Soengas, Héctor y otros c/ Ferrocarriles Argentinos", en TySS, 1990, pág.1078). En el citado precedente "Nordensthol", la Corte sostuvo que, si bien una ley -a condición de haber sido sancionada en consecuencia de la Constitución- puede llegar a privar de efecto a una norma

convencional, los poderes de emergencia del Estado no autorizan a trasponer válidamente el límite que señala el art.28 de la Constitución Nacional. La mayoría de miembros del Tribunal siguiendo el dictamen del Procurador Fiscal de la Nación, explicó allí que, en atención a que el derecho del reclamante estaba regido por la ley 14.250 y una convención cuya regularidad no había sido impugnada, la pretensión caía bajo "el amparo de la Ley Suprema a través de un pacto regularmente concertado" (CSJN,2-4-85; "Nordensthol, Gustavo J. c/ Subterráneos de Buenos Aires", en TySS 1990, pág.1098). La minoría consideró que, una vez homologada, ni siquiera una ley podría dejar sin efecto una convención (ver votos de los Dres. Fayt y Belluscio). Además está decir que si una ley no puede trasponer el límite que fija el art.28 de la Constitución, menos aún puede hacerlo un decreto. Por otra parte, tampoco se da la razonable relación de medio a fin a la que hace mención la mayoría en el citado precedente porque es obvio que la necesidad de adecuar el déficit fiscal no puede ser cubierta mediante la lesión de derechos constitucionalmente garantizados. e) Tanto en las relaciones regidas por convenios colectivos de trabajo como en las que lo están total o parcialmente por la LCT, la rebaja salarial que persigue el decreto afecta un derecho protegido por el el Convenio N° 95(O.I.T.) al que se hizo referencia más arriba y por el art.131 de la LCT. f) Como sostuvo la Corte Suprema en el citado caso "Cocchia", la validez de un decreto como el cuestionado se encuentra condicionada a que el Congreso Nacional, en ejercicio de los poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; y siguiendo la doctrina sentada en el caso "Carmelo Pratico"(F:247:345), no cabría considerar inválido el ejercicio de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, "siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida". En el caso, ocurre lo contrario porque el Congreso de la Nación no ha definido una política legislativa que contemple reducción en los salarios; y, por otra parte, ha sancionado leyes (como la 14.250, la 24.185 y la LCT) y ratificado Convenios y Tratados internacionales que, a lo largo de los años, definen una política legislativa claramente dirigida a respetar el principio de inmutabilidad de la remuneración y las garantías constitucionales que protegen el derecho del salario. Como fue dicho más arriba, la ley 24.156 art.4º, inc. a) garantiza la

aplicación del principio de "legalidad" en la obtención de recursos públicos. A su vez, la ley 25.152 no prevé que la reducción del déficit deba hacerse a través de rebajas salariales; y, por el contrario, contempla el establecimiento de premios por productividad dentro del monto de la respectiva masa salarial asignada, en el marco de facultades que prevén la ley 14.250 y la ley 24.185 (ver art.5º, inc.c, ap.V). La ley 25.237 definió la partida correspondiente a los salarios del personal del Estado sin contemplar reducción salarial alguna. Siguiendo los lineamientos propuestos por la Corte en el caso "Cocchia", parece claro, entonces, que la rebaja que intenta producir el Decreto N°430/00 y el Dec.461/00 no se adecua a la política legislativa que implementa el Congreso Nacional. Desde otra perspectiva, si se mira la cuestión a la luz de las garantías que establecen el art.14 bis de la Constitución Nacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio N° 95 de la OIT, las leyes 14.250, 20.744 (LCT) y 24.185, es del todo evidente que el Dec.430/00 y el Dec.461/00, no se adecuan en absoluto al "bloque de legalidad" que exige todo programa de gobierno. De ello se sigue que el Dec.430/00, aún cuando no sea considerado como "de necesidad y urgencia" (cuestión que luego analizaremos), es decir, aún cuando se lo considere dictado dentro de facultades reglamentarias propias del PEN, es inconstitucional porque lesiona derechos y garantías contemplados en las normas constitucionales citadas y en leyes de la Nación, en abierta oposición a las directivas que emanan de los arts.28 y 31 de la Ley Suprema. Es decir que, aún cuando se considere -en grado de hipótesis- que el decreto es formalmente constitucional por su origen, lo cierto es que, al igual que puede ocurrir con cualquier acto "legislativo" que afecte garantías constitucionales, es materialmente inconstitucional por sus consecuencias pues lesiona derechos garantizados por la Constitución Nacional (14 bis, 28 y 75 inc. 22 CN) y porque desconoce derechos emergentes de leyes que se ubican en un plano normativo de jerarquía superior (art.31 CN). Como el Dec.461/00 se estructura sobre la base de la rebaja que dispone aquél, es obvio que cabe a su respecto idéntica conclusión.

XII) Que descartada la validez como acto emanado de las facultades que otorga el art.99 inc.1 y 2 de la Constitución Nacional, queda por analizar si el Decreto N° 430/00 resulta formalmente adecuado a las exigencias constitucionales

relativas al dictado de decretos por razones de necesidad y urgencia. En los considerandos del acto cuestionado y en el informe producido en esta causa se adujo que la crítica situación fiscal por la que atraviesa el Estado configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de la leyes. Con relación a esa alegación creo necesario puntualizar que no existe norma ni pronunciamiento alguno del Congreso de la Nación que defina una situación de emergencia como la invocada por el PEN; en este punto cabe señalar otra sustancial diferencia con la cuestión analizada en el caso "Guida" pues allí la Corte remarcó que la sanción de la ley 24.624 implicó un reconocimiento de esa situación. Pero, más importante aún, es que no encuentro argumento alguno que alcance a explicar cuáles son las circunstancias excepcionales que habrían hecho "imposible" se siguieran los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes. En efecto, como ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando se trata de derechos sociales tutelados explícitamente en la Constitución Nacional, "...pueden y deben ser reglamentados por leyes formales -fruto de los debidos consensos obtenidos por los representantes para dar respuestas adecuadas a las necesidades de la comunidad-..." (CSJN, 19-8-99, "Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo", V.916. XXXII). Al votar en la causa precedentemente citada el Dr. Boggiano -por la mayoría- explicó que las prestaciones que hacen operativas cláusulas superiores contenidas en el art.14 bis de la C.N., responden al requerimiento de los principios de un orden social justo (Fallos: 250:46) y sólo pueden ser objeto de modificaciones mediante una ley del Congreso (art.75, inc. 12 de la CN). Es más, en los propios considerandos del decreto el PEN admite que versa sobre una materia que debió haber sido considerada por una ley, cuando intenta justificar su tratamiento por vía de un decreto de necesidad y urgencia, por lo que no cabe duda que el PEN ha ejercido una actividad materialmente legislativa con injerencia en la función propia del Congreso de la Nación. Como sostuvo la Corte Suprema "...los constituyentes de 1994 no han eliminado el sistema de separación de las funciones del gobierno que constituye uno de los contenidos esenciales de la forma republicana prevista en el art.1º de la Constitución Nacional. En este sentido, los arts.23, 76 y 99 revelan la preocupación del poder

constituyente por mantener intangible como principio un esquema que, si bien completado con la doctrina de los controles recíprocos que los diversos órganos se ejercen, constituye uno de los pilares de la organización de la Nación, por cuanto previene los abusos gestados por la concentración del poder" (caso "Verrocchi", cons.7º). Como explicó en ese caso el Máximo Tribunal, para que el PEN pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, debe concurrir alguna de estas circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario porque las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes ("Verrocchi", cons.9º). En el caso, no se ha invocado ni acreditado razón alguna que hiciera "imposible" seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. En efecto, no existen razones de fuerza mayor que impidan a las Cámaras del Congreso cumplir con sus funciones esenciales; ni se ha demostrado que medie una urgencia tal, que la reducción del déficit a la pauta exigida por la ley 25.152, no haya podido ser tratada en un plazo compatible con el que demanda el trámite de una ley; máxime, cuando nos encontramos dentro del período de sesiones ordinarias de aquél (art.63 CN). Por otra parte, a fin de valorar la real existencia de la "imposibilidad" alegada por el PEN, "...corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto" ("Verrocchi", cons.9º). No ha sido invocada cuál sería la circunstancia excepcional que habría hecho "imposible" seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes (conf.art.99, inc. 3 C.N.). No dejo de apreciar que se han invocado razones de índole económica que justifican la necesidad de reducir el déficit fiscal; pero sólo he querido puntualizar que, en el caso, no se ha indicado cuál fue la dificultad que habría tornado "imposible" la consideración de tales circunstancias por el Congreso de la Nación para que las medidas destinadas a la adecuación del déficit surgieran de una ley dictada con arreglo a la Constitución -como corresponde en el marco de vigencia del sistema republicano- y no de uno o más

decretos. La argumentación relativa a una circunstancia de índole temporal (el mayor lapso que insumiría la sanción de una ley) no alcanza a demostrar que la diferencia de tiempo que pudiera mediar entre el dictado del decreto y la promulgación de una ley tenga incidencia decisiva en la situación que se intenta revertir a partir de la modificación en el sistema de remuneraciones del personal del Estado cuyas relaciones están regidas por convenios colectivos y/o por la LCT. En otras palabras, del informe presentado por ese Poder del Estado, no surge que las medidas que se deben adoptar pudieran perder eficacia si se siguiera el trámite ordinario que exige el dictado de una ley, como para soslayar el debate previo en el seno del Congreso de la Nación que requiere una materia como la analizada. No digo que no sea necesario reducir el déficit fiscal a la mayor brevedad posible (cuestión sobre la cual, por otra parte, el suscripto no puede emitir opinión); sino que sólo he intentado remarcar que no se ha argumentado una razón de urgencia excepcional que evidencie la imposibilidad de tratamiento de esa cuestión por el Congreso y que justifique el dictado de un decreto sobre una materia que está reservada al ámbito de actuación del Poder Legislativo. El art.99, inc.3º, párrafo segundo de la Constitución Nacional establece expresamente que: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo"; por lo que parece claro que el decreto en cuestión tiene un vicio de "origen" que, desde el punto de vista constitucional, lo priva de toda validez. Por otra parte, no se ha dictado la ley especial que establece el art.99, inc.3º in fine para el funcionamiento de la Comisión bicameral que debe ejercer el control sobre tales actos, por lo que, como señala el Dr.Petracchi -voto en mayoría-, al no haberse sancionado dicha ley, "...no puede cumplirse con la denominada sub etapa legislativa, lo que determina la imposibilidad de recurrir a esos remedios de excepción que son los decretos de necesidad y urgencia" ("Verrocchi", según su voto).

XIII) Que, como se vio, el propio art.99 de la Constitución Nacional sanciona con nulidad absoluta e insanable a toda disposición de carácter legislativo que emane del Poder Ejecutivo por lo que, al no haberse acreditado una circunstancia excepcional que justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia (por no haberse invocado siquiera en qué consistiría la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de

una ley), creo indudable que el Decreto N° 430/00 resulta contrario al contenido explícito de la Constitución Nacional y -en esa inteligencia- debe ser descalificado como fuente formal de derecho. La presunción de legitimidad que juega en favor de todo acto administrativo, en este caso, aparece plenamente desvirtuada por haberse dictado tal decreto al margen de la directiva constitucional enunciada. La conclusión precedente no se contrapone a la doctrina emanada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la admisibilidad de los decretos de necesidad y urgencia. Por el contrario, a partir de la reforma de 1994, se trata de una materia expresamente contemplada en el texto constitucional por lo que, en el caso, no se ha desconocido la facultad del Poder Ejecutivo de emitir normas de ese tipo sino que se ha limitado el análisis a la comprobación de que el decreto cuestionado haya sido dictado con arreglo a la expresa previsión constitucional. Y, como se ha visto, el Dec.430/00 no se adecua al mecanismo contemplado en la Constitución, por lo que no reúne los recaudos intrínsecos de validez previstos en la Ley Fundamental. Por otra parte, en la medida que la reducción salarial no prevé compensación de ninguna especie en favor de los trabajadores afectados, implica una vía elíptica de imposición de una carga tributaria; en franca oposición a la directiva constitucional que veda al PEN toda facultad de dictar normas que regulen esa materia (art.99,inc.3°, CN). Tal ilegitimidad formal unida a las consecuencias lesivas que provoca su aplicación sobre derechos constitucionalmente garantizados, lleva a considerar que carece de toda virtualidad para modificar el contenido de las leyes ubicadas en una jerarquía superior (arts.28 y 31 CN). Esta conclusión, por las razones apuntadas, puede hacerse extensiva al Dec.461/00.

XIV) Que el nuevo art.43 de la Constitución Nacional autoriza la vía de amparo cuando exista un acto de autoridad pública que en forma actual e inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por aquélla, por un tratado o por una ley. Como se ha visto, la arbitrariedad e ilegalidad del Dec.430/00, al legislar sobre una materia reservada al Poder Legislativo sin que se de un supuesto excepcional que justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, es manifiesta; como también lo es su contraposición a las directivas que emanan de los arts.14 bis, 28, 31 y art.99 de la Constitución Nacional. Por otra parte,

entiendo que no existe otro medio judicial más idóneo -que el presente amparo- para dar resguardo al derecho de incidencia colectiva amenazado, con la inmediatez que es necesaria para que no se produzca una alteración en el equilibrio económico personal y familiar de los trabajadores representados que desvirtúe la protección que asegura el citado art.14 bis de la Constitución Nacional y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que operativizan los convenios colectivos y la LCT, así como los Principios generales del Derecho que informan a estas fuentes. En tales condiciones, estimo que corresponde admitir el amparo solicitado y declarar la inconstitucionalidad, nulidad y consiguiente inaplicabilidad del Decreto N° 430/00 y del Decreto N° 461/00 con relación a los trabajadores comprendidos en la representatividad que ejercen las entidades accionantes, cuyas relaciones con el Estado Nacional se encuentren regidas por convenios colectivos de trabajo -celebrados tanto en el marco de la ley 24.185 como de la ley 14.250- y/o por la LCT. Así lo decido.

Por ello, en definitiva, FALLO: Haciendo lugar a la acción de amparo interpuesta por Asociación Trabajadores del Estado (A.T.E.), Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (U.T.P.B.A.), Asociación del Personal Aeronáutico (A.P.A.), Asociación del Personal de Dirección de los Ferrocarriles Argentinos y Administración General de Puertos (A.P.D.F.A), contra el Estado Nacional -Poder Ejecutivo Nacional- y declarando la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto N° 430/00 y del Decreto N° 461/00 y la inaplicabilidad de sus disposiciones con respecto a los trabajadores comprendidos en la representatividad que ejercen las entidades accionantes cuyas relaciones con el Estado Nacional se encuentren regidas por convenios colectivos de trabajo celebrados tanto en el marco de la ley 24.185 como de la ley 14.250 y/o por la LCT. Lo resuelto debe ser cumplido en forma inmediata. Ello implica que, con relación a los trabajadores mencionados, a partir del día siguiente a aquel en el que se declare consentida la sentencia; o bien, de mediar apelación, a partir del día siguiente a aquel en el que se notifique la eventual confirmación de este decisorio por parte del Tribunal de Alzada (conf.art.12, ley 16.986), se prescindirá de la aplicación de las disposiciones contenidas en dichos decretos desde su entrada en vigencia y se procederá a reintegrar el importe que hubiera sido descontado en función de sus disposiciones. Costas al demandado (art.14, ley 16.986 y art. 68 CPCCN). En

atención al mérito y extensión de la labor desarrollada por cada uno de los profesionales intervinientes y a las pautas que emergen de la ley 21.839, art. 8 ley 24.432, y art. 38 de la LO, regúlense los honorarios de la representación y patrocinio letrado de la parte actora en \$ 3.000; los del demandado en \$ 1.700, montos estos calculados a valores vigentes a la fecha del presente decisorio. Los honorarios regulados precedentemente en ningún caso incluyen el IVA por lo que deberán ser abonados por el obligado en costas con más el porcentaje que corresponde a ese impuesto, cuando el beneficiario sea responsable inscripto. Cópiese, regístrese, notifíquese urgente, con habilitación de día y hora inhábil y, oportunamente, con citación Fiscal, archívese.

Hay un sello: Miguel Ángel Piroló
Juez Nacional