



Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Dolores.

Belgrano N° 160 - 7100 Dolores (Bs. As)- Tel-Fax: (02245) 441592 / 441990 / 446343

Pagina web: www.colabdol.com.ar E mail: colabdol@fairweb.com.ar

CIRCULAR N° 722/03

UNREGISTERED

Dolores, 28 de abril de 2.003.-

Created by Unregistered Version

REF: “ Fallo de la CSJN que declara la constitucionalidad de la rebaja salarial del 13 por ciento REMUNERACIONES. Empleados públicos y pensiones. Rebaja salarial 13%. Constitucionalidad del Dec. 430/2000 ”.-

M. 588. XXXVII - "Muller, Miguel Angel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Contaduría General - Ejército Argentino - dto. 430/00 s/ amparo ley 16986" - CSJN - 10/04/2003

SUMARIO

REMUNERACIONES. Empleados públicos y pensiones. Rebaja salarial. Constitucionalidad del Dec. 430/2000

M. 588. XXXVII - "Muller, Miguel Angel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Contaduría General - Ejército Argentino - dto. 430/00 s/ amparo ley 16986" - CSJN - 10/04/2003

"El Dec. 430/00 fue dictado en ejercicio de las facultades excepcionales que el Art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional le confiere al presidente de la Nación, pues ello surge tanto de los considerandos del decreto -en donde describe la situación de emergencia que, en su concepto, padece el sector público y con permanente apoyo en la doctrina de la Corte sobre la legislación de emergencia- como del procedimiento seguido para su emisión y, finalmente, de su parte dispositiva, así como también por la naturaleza de las medidas adoptadas."

"Respecto de la necesaria intervención del Congreso en el trámite de ratificación de los decretos de necesidad y urgencia que exige la Ley Fundamental, cabe señalar que, en el caso, ello se verificó mediante la derogación expresa del decreto 430/00 dispuesta por la ley 25453 (Art. 18), a partir de la vigencia de ésta, de donde surge de modo inequívoco que lo tuvo por válido hasta ese momento. Esta es la inteligencia que -a mi modo de ver- mejor concilia las facultades-deberes de control del Poder Legislativo con las ejercidas por el Ejecutivo, a la luz de la obligación de pronunciarse en forma expresa que impone al primero el Art. 82 de la Constitución Nacional y el modo efectivo en que se manifestó su voluntad." En tales condiciones, pienso que se produjo, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de la situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para la sanción del decreto bajo examen (conf. doctrina de Fallos: 323:1566, considerando 6° del voto mayoritario)."

"Estimo que las restantes quejas, dirigidas contra la sentencia en cuanto declaró la inconstitucionalidad del decreto 430/00, hallan adecuada respuesta en el dictamen del suscripto, emitido el 29 de mayo de 2000 en la tantas veces mencionada causa "Guida" (Fallos: 323:1566), de sustancial analogía con el sub lite y a cuyos fundamentos, en cuanto fueren pertinentes, me remito por razón de brevedad (v. en especial, acápites VII y VIII)."

"Dije en esa oportunidad, incluso con cita de calificada doctrina ius publicista, que el Estado puede reducir los salarios de sus agentes, salvo que la Constitución Nacional expresamente garantice su intangibilidad, pero para que ello encuentre sustento en nuestra Ley Suprema, debe cumplir ciertos requisitos: que la reducción se adopte ante situaciones excepcionales de emergencia, tenga efectos generales y vigencia para el futuro en forma transitoria y no resulte confiscatoria, es decir, no desnaturalice el derecho a la retribución -

Por su parte, en la misma causa, cuando V.E. se expidió por la inconstitucionalidad del decreto 290/95 -que, vale la pena reiterarlo, al igual que el aquí impugnado, dispuso reducir las remuneraciones de los agentes públicos- descartó que significara per se una violación del Art. 17 de la Constitución Nacional, a la vez que puso de relieve su carácter transitorio y de excepción (conf. considerandos 9° y sgtes. del voto de la mayoría)." (Del dictamen del Procurador General de la Nación)

TEXTO COMPLETO

Suprema Corte:

Contra la sentencia de fs. 111/113, de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que, al revocar la de primera instancia, hizo lugar a la acción de amparo deducida por Miguel Angel Muller contra el Estado Nacional (Contaduría General del Ejército) y declaró la inconstitucionalidad del decreto 430/00, el demandado interpuso el recurso extraordinario de fs. 117/137, fundado en la diversa interpretación de normas federales y en la doctrina de la arbitrariedad.//-

Concedido el recurso sólo por la primera de las causas indicadas, el Estado Nacional se presentó directamente ante el Tribunal, mediante la queja que tramita por expediente M.493.XXXVII.-

El a quo recordó que ya había declarado la inconstitucionalidad del decreto 290/95 -que también redujo la retribución de los agentes públicos-, porque entendió que dicha medida altera las condiciones esenciales del contrato de empleo público y que, más allá de la emergencia invocada para su dictado, la reducción es arbitraria e irrazonable, pues conculca, directa o indirectamente, derechos constitucionales, toda vez que, al proceder de ese modo pero sin modificar la contraprestación a cargo del empleado, el Estado quebrantó el equilibrio de las prestaciones, convirtiendo en injusta a la nueva remuneración.- También estimó que la reducción no es transitoria, porque durante su aplicación comporta una restricción al derecho de propiedad de carácter definitivo y que, en el sub examine, no () se trata solamente de una limitación sino que lisa y llanamente se suprimió una parte de la retribución. Asimismo, consideró que las circunstancias de autos difieren de las examinadas por la Corte en Fallos: 323:1566 (en la causa "Guida").-

-II-

El Estado Nacional sostiene que la cámara incurrió en arbitrariedad cuando, sin fundamentos, tuvo por acreditados los requisitos que impone el Art. 1° de la ley 16.986 para la procedencia de la acción de amparo, que soslayó verificar si el actor agotó la vía administrativa antes de demandar judicialmente y si cumplió con la obligación impuesta por el Art. 4° de la ley 25.344, a la vez que efectuó una interpretación arbitraria y elusiva del decreto 430/00, porque lo consideró como de necesidad y urgencia, sin tener en cuenta -en lo que aquí interesa- que se trata de un decreto ordinario, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional en los términos del Art. 99, inc. 1° de la Constitución Nacional, es decir, en su carácter de responsable político de la administración general del país.-

Los demás agravios pueden resumirse del siguiente modo: a) el a quo se apartó de lo resuelto por V.E. en la causa "Guida", cuya identidad con el sub lite califica de manifiesta, sin explicar las razones para proceder de ese modo;; b) el Poder Ejecutivo Nacional está habilitado para reducir los salarios de los empleados del sector público nacional, según aquella disposición constitucional; c) aun cuando se considere que aquel hizo uso de las facultades del Art. 99, inc. 3° de la Ley Suprema, el decreto es legítimo, porque fue dictado para superar la crisis del país, a fin de evitar que entre en cesación de pagos producto del desajuste de las cuentas públicas y d) la sentencia recurrida privilegia los intereses particulares derivados de la relación de empleo en detrimento del bien común, porque la rebaja dispuesta es razonable, en la medida que se aplica a partir de un determinado monto y el decreto 430/00 hace prevalecer el principio de cooperación entre los estamentos de la sociedad, frente a una situación excepcional.-

-III-

Ante todo, corresponde examinar la admisibilidad formal del recurso interpuesto. En tal sentido, cabe señalar, en orden a lo previsto por los arts. 14 de la ley 48 y 6° de la ley 4055, que la sentencia impugnada reviste la calidad de definitiva, porque el a quo se pronunció sobre el fondo de la cuestión debatida y declaró la inconstitucionalidad de una norma federal (decreto 430/00 del Poder Ejecutivo Nacional). Por otra parte, en autos se discute la interpretación y aplicación de normas de igual carácter y la decisión de la cámara fue contraria a su validez (Fallos: 322:1720; 323:1566), extremos que habilitan la vía extraordinaria del Art. 14 de la ley 48.-

Al respecto, cabe tener presente la jurisprudencia de la Corte Suprema, en la tarea de esclarecer la inteligencia de aquel tipo de normas, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del a quo ni de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (conf. doctrina de Fallos: 323:1491 y sus citas) y, en lo que concierne a las causales de arbitrariedad invocadas, estimo que se vinculan de modo inescindible con los temas federales en discusión y, por ello, deben ser examinados en forma conjunta (conf. doctrina de Fallos: 308:1076; 322: 3154; 323:1625, entre muchos otros).-

Por último, considero que también son aplicables al sub lite las consideraciones expuestas en el dictamen de esta Procuración General emitido en la causa "Guida" (publicado en Fallos: 323:1566, es especial acápite V, págs. 1583/1584), al que me remito breviter causae, en cuanto a la subsistencia de interés en resolver la controversia suscitada, no obstante que el decreto 430/00 fue derogado definitivamente a partir de la vigencia de la ley 25.453 (conf. Art. 18), porque ambas partes poseen suficiente interés jurídico para obtener un pronunciamiento judicial sobre los efectos jurídicos que produjo la norma en cuestión durante el tiempo que estuvo vigente.-

-IV-

Así planteada la situación, entiendo que los agravios relativos a la improcedencia de la vía elegida por el amparista y admitida por el a quo para impugnar el decreto 430/00 no pueden prosperar, toda vez que conducen al examen de cuestiones procesales ajenas al recurso extraordinario, cuya resolución es propia de los jueces de la causa, sin que se advierta un caso de arbitrariedad que permita hacer excepción a tal principio.-

En cuanto al fondo del asunto, cabe recordar que ésta es la primera vez que se lo analizará, ya que el pronunciamiento en la causa publicada en Fallos: 323:3085 se limitó a considerar el recurso extraordinario interpuesto por el Estado Nacional contra una medida cautelar que suspendió los efectos del acto impugnado, pero sin emitir opinión sobre su validez o invalidez, tal como ahí se aclaró (conf. acápite VIII, primer y último párr).-

Desde mi punto de vista, en primer término, corresponde indagar sobre la legitimidad de la decisión del Poder Ejecutivo Nacional, adoptada mediante el decreto 430/00, de disminuir "las retribuciones brutas, totales, mensuales, 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 artículo 8° de la Ley N° 24.156...", en determinados porcentajes (arts. 1° y 2°).-

En tal sentido, contrariamente a lo afirmado por la cámara, estimo que aquel acto fue dictado en ejercicio de las facultades excepcionales que el Art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional le confiere al presidente de la Nación, pues ello surge tanto de los considerandos del decreto -en donde describe la situación de emergencia que, en su concepto, padece el sector público y con permanente apoyo en la doctrina de la Corte sobre la legislación de emergencia- como del procedimiento seguido para su emisión y, finalmente, de su parte dispositiva (v. comunicación al Poder Legislativo ordenada en el Art. 10), así como también por la naturaleza de las medidas adoptadas.-

Respecto de la necesaria intervención del Congreso en el trámite de ratificación de los decretos de necesidad y urgencia que exige la Ley Fundamental, cabe señalar que, en el caso, ello se verificó mediante la derogación expresa del decreto 430/00 dispuesta por la ley 25.453 (Art. 18), a partir de la vigencia de ésta, de donde surge de modo inequívoco que lo tuvo por válido hasta ese momento, sin que obste a ello la circunstancia de que el decreto de necesidad y urgencia 896/01 también derogó al primero, porque la ley los derogó a ambos. Esta es la inteligencia que -a mi modo de ver- mejor concilia las facultades-deberes de control del Poder Legislativo con las ejercidas por el Ejecutivo, a la luz de la obligación de pronunciarse en forma expresa que impone al primero el Art. 82 de la Constitución Nacional y el modo efectivo en que se manifestó su voluntad.

En tales condiciones, pienso que se produjo, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de la situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para la sanción del decreto bajo examen (conf. doctrina de Fallos: 323:1566, considerando 6° del voto mayoritario).-

-V-

Estimo que las restantes quejas, dirigidas contra la sentencia en cuanto declaró la inconstitucionalidad del decreto 430/00, hallan adecuada respuesta en el dictamen del suscripto, emitido el 29 de mayo de 2000 en la tantas veces mencionada causa "Guida" (Fallos: 323:1566), de sustancial analogía con el sub lite y a cuyos fundamentos, en cuanto fueren pertinentes, me remito por razón de brevedad (v. en especial, acápites VII y VIII).-

Dije en esa oportunidad, incluso con cita de calificada doctrina ius publicista, que el Estado puede reducir los salarios de sus agentes, salvo que la Constitución Nacional expresamente garantice su intangibilidad, pero para que ello encuentre sustento en nuestra Ley Suprema, debe cumplir ciertos requisitos: que la reducción se adopte ante situaciones excepcionales de emergencia, tenga efectos generales y vigencia para el futuro en forma transitoria y no resulte confiscatoria, es decir, no desnaturalice el derecho a la retribución.-

Por su parte, en la misma causa, cuando V.E. se expidió por la constitucionalidad del decreto 290/95 -que, vale la pena reiterarlo, al igual que el aquí impugnado, dispuso reducir las remuneraciones de los agentes públicos- descartó que significara per se una violación del Art. 17 de la Carta Magna, a la vez que puso de relieve su carácter transitorio y de excepción (conf. considerandos 9º y sgtes. del voto de la mayoría).-

En este sentido, no parece ocioso señalar que asiste razón al apelante cuando afirma que el a quo se apartó del mencionado precedente sin explicar los motivos de tal decisión. Y si bien es cierto que V.E. sólo decide en los casos concretos sometidos, y su fallo no resulta obligatorio para otros análogos, los jueces inferiores tienen el deber de conformar sus decisiones a las de la Corte, también lo es que las sentencias de los tribunales que se apartan de tales precedentes sin aportar nuevos fundamentos que justifiquen modificar la posición sentada por aquélla, en su carácter de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia, carecen de sustento, máxime cuando -tal como sucede en el caso- dicha posición ha sido expresamente invocada por el apelante (conf. dictamen de esta Procuración General en Fallos: 323:3085 y sus citas).-

-VI-

Por lo expuesto, considero que el recurso extraordinario deducido es formalmente admisible y que corresponde revocar la sentencia apelada.-

Buenos Aires, 21 de junio de 2002.-

FDO.: Nicolás Eduardo Becerra

Buenos Aires, 10 de abril de 2003.-

Vistos los autos: "Müller, Miguel Ángel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Contaduría General- Ejército Argentino -decreto 430/00 s/ amparo ley 16.986".-

Considerando:

1º) Que este Tribunal comparte los fundamentos y conclusiones expuestos por el Señor Procurador General en el dictamen de fs. 163/165, a los que cabe remitirse para evitar repeticiones innecesarias.-

2º) Que a ello corresponde agregar que la restricción salarial impuesta con sustento en el decreto 430/00 se extendió por un lapso de trece meses (desde junio de 2000 hasta julio del año siguiente), en el cual las remuneraciones de los agentes públicos no sufrieron el envilecimiento provocado por la devaluación de la moneda operada a partir del año 2002; circunstancia ésta que -entre otras razones- diferencia el caso de autos de la situación contemplada en el pronunciamiento dictado por esta Corte el 22 de agosto de 2002 en la causa T.348.XXXVIII "Tobar, Leónidas c/ E.N. Mº de Defensa - Contaduría General del Ejército Ley 25.453 s/ amparo Ley 16.986".-

3º) Que, por lo demás, análogos motivos llevaron al Tribunal, en el precedente de Fallos: 322:2226, a rechazar la pretensión de reajuste de un haber previsional, pues había sido requerido en un contexto de estabilidad económica y no se había demostrado el perjuicio que le ocasionaba al actor la aplicación del sistema legal que impugnaba.-

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada, con costas por su orden.- Notifíquese y, oportunamente, remítase.-

Fdo.: JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (según su voto)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia)- ANTONIO BOGGIANO (según su voto) - GUILLERMO A. F. LOPEZ.-

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que las cuestiones planteadas presentan sustancial analogía con las debatidas y resueltas en la causa publicada en Fallos: 323:1566, voto del juez Fayt, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir -en lo pertinente- en razón de brevedad.-

2º) Que en consecuencia, la sola alusión a la pretendida inexistencia de facultades para el dictado de la medida cuestionada, resulta insuficiente para concluir en su inconstitucionalidad.-

3º) Que a ello corresponde agregar que la restricción salarial impuesta con sustento en el decreto 430/00 se extendió por un lapso de trece meses (desde junio de 2000 hasta julio del año siguiente), en el cual las remuneraciones de los agentes públicos no sufrieron el envilecimiento provocado por la devaluación de la moneda operada a partir del año 2002;; circunstancia ésta que -entre otras razones- diferencia el caso de autos de la situación contemplada en el pronunciamiento de esta Corte dictado en la causa "Tobar" (T.348.XXXVIII, del 22 de agosto de 2002).-

Por ello, y de acuerdo a lo dictaminado por el Señor Procurador General de la Nación en lo pertinente, se revoca el fallo apelado. Con costas por su orden. Notifíquese y, oportunamente, remítase.-

FDO.: CARLOS S. FAYT.-

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

Que la cuestión de fondo planteada en esta causa es sustancialmente análoga a la decidida en Fallos: 323:1566, voto del juez Boggiano, a cuyos fundamentos y conclusiones, en lo pertinente, corresponde remitir en razón de brevedad.-

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el Señor Procurador General de la Nación, se revoca la sentencia apelada. Costas por su orden. Notifíquese y oportunamente, devuélvase.-

FDO.: ANTONIO BOGGIANO.-

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE S. PETRACCHI

Considerando:

Created by Unregistered Version

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

2º) Que en lo relativo a la impugnación constitucional del decreto n° 430/00 juzgo que dicha norma es in-válida.- En primer lugar, coincido con el citado dictamen en cuanto a que el decreto impugnado es "de necesidad y urgencia". En efecto, el penúltimo de los considerandos del decreto 430/00 destaca la "circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes resultando imperioso el dictado del presente", lo que constituye una literal referencia al texto del art. 99, inciso 3º, párrafo tercero, de la Constitución Nacional, que se refiere a esa clase de decretos. Además, cuando el art. 10 del citado decreto resuelve dar cuenta al Honorable Congreso de la Nación de su dictado, lo hace "en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional".-

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

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

En consecuencia, corresponde declarar la inconstitucionalidad del decreto 430/00.-

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.-

FDO.: ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.//-

Dr. Alberto O. Belén.-
Secretario General.-

Dr. Adrián Rubén Lamacchia.-
Presidente.-

UNREGISTERED

Created by Unregistered Version