

S.C. G.304, L.XXXIII.-

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

A fs. 2/6 y vta., Liliana Guida, agente de la Comisión Nacional de Energía Atómica, promovió demanda a efectos de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1º y 2º del Decreto Nº 290/95 del Poder Ejecutivo Nacional, toda vez que, al disponer la reducción de los salarios de los empleados públicos, resultan nulos de nulidad absoluta, por vulnerar los arts. 14 bis, 16 y 17 de la Constitución Nacional.

Fundó la inconstitucionalidad en que el citado decreto afecta –a su juicio- el derecho a una retribución justa, consagrado en la Ley Fundamental, ya que si bien no existe un derecho adquirido a una determinada modalidad salarial, ello es así siempre y cuando las modificaciones que se introduzcan para el futuro sean razonables en su composición, no disminuyan la remuneración ni impliquen la desjerarquización del funcionario.

Dijo que también vulnera el principio de igual remuneración por igual tarea, porque discrimina entre los empleados del Sector Público, ya que el Decreto Nº 397/95 excluyó a los agentes del Estado comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo. Por otra parte, produce desigualdad por las escalas de reducción que establece, en la medida que no guardan proporción con la incidencia con que afectan al salario de bolsillo entre miembros de los distintos tramos que prevé.

Agregó que afecta, asimismo, la garantía de estabilidad del empleado público, ya que el art. 16 del Decreto Nº 1787/80 –reglamentario del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, aprobado por la ley 22.140- establece que dicho derecho comprende, entre otros aspectos, el de conservar la retribución correspondiente.

Sostuvo que el principio de igualdad frente a las cargas públicas se ve desnaturalizado por el decreto cuestionado, pues la disminución en el salario no constituye una razonable discriminación objetiva, toda vez que no resulta constitucional establecer un impuesto o una carga donde no existe capacidad contributiva. Esto es así porque, el retraso en el poder adquisitivo de los empleados

públicos, determina que dicho sector no sea el más capacitado para hacer frente a la carga fiscal que se les impone, ni el adecuado para restablecer la liquidez financiera, tal como lo afirma la norma en crisis.

El derecho de propiedad también se encuentra afectado por el Decreto N° 290/95 –dijo con cita de precedentes de la Corte-, porque los salarios se encuentran tutelados desde que fueron devengados y desde que el agente prestó el servicio.

-II-

A fs. 39/59, el Estado Nacional (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) contestó la demanda y solicitó su rechazo.

Luego de exponer distintas consideraciones acerca de los reglamentos de necesidad y urgencia, afirmó la constitucionalidad de la norma impugnada, por cuanto se observaron los requisitos que impone el art. 99, inc. 3º, de la Ley Fundamental, en cuanto a la existencia de "*circunstancias excepcionales*" que hicieron imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes y a las materias vedadas a este tipo de instrumentos. Señaló, en lo que respecta a la intervención obligada del Jefe de Gabinete de Ministros en el refrendo de los decretos de necesidad y urgencia y en su sometimiento a la Comisión Bicameral, que la Disposición Transitoria Duodécima contempla expresamente situaciones como la del *sub examine*, puesto que el Decreto N° 290/95 fue dictado en febrero de 1995 y, para esa fecha, anterior al 8 de julio del mismo año, las facultades del Jefe de Gabinete eran ejercidas por el Presidente de la República. Acerca de la actuación de la Comisión Bicameral –o de la sanción de la ley especial que regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso- sostuvo que se trata de actos del Poder Legislativo, cuya postergación no puede importar desmedro de las facultades del Poder Ejecutivo para dictar decretos de la especie en cuestión, ya que de otro modo, por la simple inacción del aquél, al no crear la Comisión o sancionar la ley indicada, impediría la actuación del órgano ejecutivo, cuando ello no ha sido la intención del Constituyente.

Procuración General de la Nación



Alegó que la norma es de orden público, que actúa como verdadero mandato imperativo para los jueces que deben aplicarla de oficio, tal como sucede con otras normas que también citó a modo de ejemplo.

Por último, en el capítulo que denominó "Atribuciones del Poder Ejecutivo en materia salarial", señaló que no existe norma constitucional o legal que prohíba al Estado disminuir las remuneraciones futuras de sus agentes, ni autorización exclusiva al Congreso para modificar los sueldos de los empleados del sector público. Al respecto, indicó, por un lado, que éstos no tienen un derecho subjetivo a que se les mantenga el nivel de las remuneraciones, porque no existe norma que se lo reconozca o garantice y, por el otro, que el Poder Ejecutivo es competente para disponer la reducción de los sueldos del sector público, en su carácter de Jefe de la Administración y responsable político de la administración general del país.

En este orden de ideas, expresó que los agentes estatales, cualquiera sea la relación que los vincule con el Estado, tienen un derecho subjetivo al sueldo y demás retribuciones, de acuerdo con la remuneración que establezca la ley, ordenanza o reglamento vigente al tiempo en que se produjo la prestación del servicio. Pero otra cosa es el derecho a la inamovilidad o intangibilidad del sueldo, que solamente poseen los funcionarios a los cuales la Constitución y las leyes se lo han reconocido expresamente (v.gr. jueces y miembros del Ministerio Público y, en algunos supuestos, los ministros del Poder Ejecutivo) y no alcanza a los demás agentes del Estado. Así se ha expedido –dijo– la doctrina nacional, que reconoce la posibilidad de disminuir los sueldos estatales para el futuro, en la medida que ello sea razonable y se aplique en forma general.

Otro aspecto esencial de la cuestión es –según afirmó– determinar la competencia del órgano encargado de fijar los sueldos del personal estatal. Aquí se presentan tres situaciones: la primera es la asignación de la retribución a un cargo; la segunda, es el incremento de esa retribución y, la tercera, es su disminución. Las dos primeras medidas deben ser adoptadas por el Poder Legislativo, porque implican erogaciones, mientras que la última, por tratarse de un acto de administración, es competencia del Poder Ejecutivo, quien debe administrar el Estado con los recursos autorizados por la ley de presupuesto y efectivamente recaudados, que limitan sus posibilidades de disposición.

-III-

A fs. 111/114 y vta., la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de la magistrada de la instancia anterior, que –a fs. 68/69- declaró la inconstitucionalidad del sistema implementado por el Decreto N° 290/95 (ratificado por la ley 24.624), en tanto redujo la remuneración y liquidación final de haberes de la actora y ordenó a la autoridad competente el reintegro de los importes descontados con imputación al decreto en cuestión.

Para así resolver, el *a quo* se remitió a la decisión adoptada en otra causa similar. En esa oportunidad, examinó la validez de los reglamentos de necesidad y urgencia y llegó a la conclusión que –en el caso del Decreto N° 290/95- el Poder Ejecutivo ni siquiera invocó la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de la leyes, así como que, si bien es dable reconocer en la relación jurídica de empleo público la facultad de modificar el régimen vigente, ello tiene su contrapartida en la debida indemnización de los perjuicios que puedan producirse, circunstancia que, en el caso, no fue prevista, ya que no surge del decreto cuestionado que se hayan modificado las condiciones de la prestación a cargo de los agentes.

Entendió también que la norma vulnera el derecho de propiedad, protegido por el art. 17 de la Constitución Nacional, pues la reducción dispuesta no sólo carece de limitación temporal, sino que, además, es definitiva, dado que no prevé ninguna forma de devolución de las sumas descontadas, circunstancia que la asemeja a un recurso de naturaleza tributaria, en la medida que se trata de una imposición coactiva de dinero impuesta por el Estado y que, como tal, se encuentra prohibida por el art. 99, inc. 2° [sic], de la Ley Fundamental.

Por otra parte, las disposiciones que se dictaron en su consecuencia excluyendo a ciertos sectores del personal estatal de la detracción impuesta (Decretos N°s. 397/95 y 447/95 y resolución N° 133/95 de la Secretaría de Hacienda), constituyen una afectación ilegítima del principio constitucional de igualdad. A ello debe agregarse que la propia escala prevista en el art. 2° del Decreto, con la aclaración del art. 3°, es inequitativa, en tanto puede resultar que agentes con menores ingresos sufran descuentos mayores a los que les correspondan a empleados de más alta remuneración.

Procuración General de la Nación



Finalmente, sostuvo que la ratificación legislativa prestada a través de la ley de presupuesto, no modifica la solución, ya que si bien ello remedia el defecto de origen, no purga los vicios que afectan la decisión, en especial, los referidos a la violación del derecho de propiedad y a la garantía de igualdad.

-IV-

Disconforme con tal pronunciamiento, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario de fs. 118/130 y vta., fundado en la existencia de cuestión federal, gravedad institucional y grave y manifiesta arbitrariedad.

Ante todo, sostiene que el razonamiento del *a quo* se apoya en una premisa falsa, que es la de suponer que el Poder Ejecutivo carece de atribuciones para disminuir en forma general la remuneración de los agentes del Sector Público. De ahí que la conclusión a la que arriba es contraria a derecho.

Ello es así, en su opinión, porque no existe norma alguna que prohíba al Estado actuar del modo en que lo hizo, ni atribución exclusiva al Congreso para modificar los sueldos del personal estatal, y la prueba de ello es —a su entender— la falta total de invocación de una norma que sirva de sustento a la afirmación implícita que contiene el fallo, en el sentido que el Poder Ejecutivo carece de aquella facultad.

Reitera los conceptos que expuso en anteriores oportunidades, en cuanto a que una cosa es el derecho al sueldo y otra a su intangibilidad, que alcanza solamente a aquellos funcionarios a los cuales la Constitución y las leyes les han otorgado expresamente esa garantía. Recuerda cómo la doctrina nacional acepta la posibilidad de disminuir las remuneraciones de los agentes del Sector Público, ya sea que se enrole en la teoría contractual o en la reglamentaria de la relación de empleo público.

Señala, también, que el marco normativo en el cual el Poder Ejecutivo puede desenvolverse en esta materia está constituido por las leyes N° 23.928, de convertibilidad, que prohíbe al Gobierno Nacional emitir moneda sin respaldo de oro o divisas; 24.156, de Administración Financiera, que establece criterios estrictos de financiamiento genuino de los gastos que demande la administración del sector público nacional y 24.144, que atribuye al Banco Central

de la República Argentina la misión primaria y fundamental de preservar el valor de la moneda.

En este contexto, ante el hecho público y notorio de la crisis económica mexicana que se produjo en esa época y proyectó sus efectos en todos los países latinoamericanos, los ingresos fiscales fueron inferiores a los presupuestados y existieron dificultades para recurrir al endeudamiento para afrontar el déficit. En tales condiciones -y con el fin de impedir efectos irreparables en la economía, que perjudicaran directamente a la sociedad y al Estado-, el Poder Ejecutivo nacional dictó el Decreto N° 290/95 de reducción del gasto público, que, con carácter excepcional y transitorio, dispuso una reducción en los niveles salariales de todo el personal de la Administración Pública, centralizada y descentralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial, con exclusión del amparado en los arts. 110 y 120 de la Constitución Nacional.

Sin embargo –continúa diciendo-, el citado Decreto no se limitó a disminuir los haberes del personal estatal, sino que se extendió a todos los sectores y actividades públicas, ya que dispuso una reducción en los créditos sobre bienes de consumo, servicios no personales, pasajes, viáticos, maquinaria y equipos, bienes de uso y transferencias, es decir, se trata de una medida general de contención del gasto, adoptada por el Poder Ejecutivo nacional, como jefe y responsable de la administración general del país, para sortear una crisis económico-financiera.

Afirma el recurrente que el Decreto N° 290/95 tiene una doble naturaleza jurídica, pues algunas de sus disposiciones son propias de un Decreto de necesidad y urgencia, mientras que otras son de un decreto ordinario del Poder Ejecutivo. Entre las primeras, se encuentran las modificaciones a las convenciones colectivas de trabajo para los empleados del Sector Público y las de reforma a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; entre las segundas, las relativas a la disminución del gasto público, incluida la rebaja de salarios.

No obstante ello, su dictado se debe, en ambos casos, a razones de necesidad y urgencia y sus disposiciones regirán mientras subsista la situación que lo determinó. Así, el Poder Ejecutivo debió efectuar necesariamente las economías que dispuso por el decreto en cuestión, y debió hacerlo con la premura del caso, porque los acontecimientos lo exigían. Pero, también, invocó aquella



Procuración General de la Nación

causa para justificar la adopción de disposiciones de carácter legislativo que contiene el Decreto, en cuanto no era posible esperar el trámite ordinario para la sanción de las leyes.

En cuanto al desarrollo de los agravios que esgrime, éstos pueden resumirse de la siguiente manera:

a) El *a quo* se equivocó al sostener que el Poder Ejecutivo no invocó, en los considerandos del Decreto, la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para el dictado de una ley que disponga la reducción de los sueldos, porque, de acuerdo con lo ya indicado, no era necesario el dictado de un decreto de necesidad y urgencia para adoptar tal medida, toda vez que aquél lo puede disponer por medio de un decreto ordinario y, además, porque no es indispensable explicar detalladamente esa imposibilidad, sino que es suficiente con invocar las razones de donde resulta la urgencia, cosa que sí lo hizo de manera elocuente.

b) Los agentes del Sector Público, si bien tienen derecho a recibir una retribución por los servicios que prestan al Estado, no tienen un derecho subjetivo a la intangibilidad de sus remuneraciones en el futuro, pues no existe norma que así lo reconozca. Por ello, el Decreto N° 290/95 no contempla una indemnización para los agentes a los que afecta. También cuestionó el fallo en cuanto exigió –como requisito de legalidad de la medida- una disminución en las prestaciones a cargo del agente, porque la Administración tiene derecho a introducir modificaciones por razones de interés público en los contratos administrativos que celebra.

c) Yerra el *a quo* al exigir un plazo para la medida de emergencia, porque no es necesaria su determinación de manera expresa, ya que la rebaja, al ser transitoria, se mantiene mientras dura la situación de desequilibrio fiscal por la disminución de la recaudación tributaria y la imposibilidad de recurrir al endeudamiento, pero cuando ella desaparece, también cesan los efectos de la medida.

d) Contrariamente a lo que afirma el *a quo*, el Decreto no tiene naturaleza tributaria, porque los impuestos son cargas establecidas por ley que se imponen a todos los habitantes para solventar los gastos generales e indeterminados del Estado y se determinan por la capacidad contributiva, circunstancias que no rodean a la rebaja salarial que establece el Decreto.

e) Tampoco se afecta el principio de igualdad ante la ley, porque se trata de una disposición de carácter general y las excepciones que contempla se encuentran justificadas por razones de política social, sin que puedan considerarse discriminatorias, irrazonables o inspiradas en fines de ilegítima persecución o indebido privilegio.

-V-

Ante todo, cabe señalar que el Decreto N° 1421/97 dispuso dejar sin efecto, *“a partir del 1° de enero de 1998, las disposiciones contenidas en los arts. 1° y 2° del Decreto N° 290/95, ratificado por el art. 18 de la ley 24.624 y normas modificatorias, complementarias y aclaratorias”*, motivo por el cual la norma cuestionada en autos ya no se encuentra vigente, circunstancia que obliga a examinar si todavía resulta útil y posible una declaración del Tribunal, máxime cuando es conocida la jurisprudencia que señala: *“Dado que la Corte debe atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, sólo puede conocer en juicio ejerciendo sus atribuciones jurisdiccionales cuando se somete a su consideración un caso y no una cuestión abstracta”* (Fallos: 318:2438, entre muchos otros).

Sin embargo, entiendo que en casos como el de autos -en donde se discute la constitucionalidad de los arts. 1° y 2° del Decreto N° 290/95-, no puede aplicarse la jurisprudencia que se desprende de Fallos: 311:2338, 2385; 312:451, 1706; 318:2438, entre otros (en cuanto a que resulta inoficioso pronunciarse sobre la validez constitucional de una norma cuando fue derogada por otra), toda vez que, si bien el Decreto en crisis fue derogado, ello no significa que -en el *sub lite*- no exista interés concreto en expedirse sobre los efectos jurídicos que produjo la norma en cuestión, durante el tiempo en que estuvo vigente.

Así lo pienso, porque tanto la actora como la demandada poseen suficiente interés jurídico para obtener un pronunciamiento judicial sobre la legitimidad de los descuentos que dispuso el citado decreto, a partir del mes de marzo de 1995 y que, con algunas excepciones -v.gr. Decisión Administrativa N° 1/96 y las distintas normas dictadas en su consecuencia, Decreto N° 1085/96-, se



mantuvo hasta el 31 de diciembre de 1997, en la medida que su derogación no satisface la pretensión esgrimida por aquéllas (conf. doctrina de Fallos: 316:3200).

Precisamente, en este último precedente, el Tribunal sostuvo que la acción declarativa de inconstitucionalidad promovida contra diversas normas provinciales, había perdido objeto actual ante el dictado de otras disposiciones que permitían, al actor, realizar los actos prohibidos por aquéllas que tachaba de inconstitucionales y, por lo tanto, resultaba inoficioso pronunciarse sobre la cuestión constitucional. Sin embargo, admitió el reclamo por los daños y perjuicios que le ocasionaron al actor las normas cuya invalidez no declaró (conf. considerandos 5º y 6º del fallo citado). En similar sentido se pronunció en Fallos: 322:1726 y en el voto disidente de los ministros Moliné O'Connor y López en Fallos: 318:920 (con remisión al dictamen del Procurador General, doctor Enrique Petracchi, de Fallos: 291:133 y a Fallos: 316:1673).

En atención a lo expuesto, considero que el gravamen que irroga la sentencia recurrida torna útil una resolución de la Corte y las cuestiones debatidas en el *sub discussio* habilitan la admisión formal del recurso extraordinario, máxime cuando, para arribar a una solución, es necesario establecer la inteligencia de normas federales (Decreto Nº 290/95, ratificado por ley 24.624) y la sentencia de Cámara fue contraria a la pretensión esgrimida por el apelante con fundamento en ellas (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

-VI-

Sentado lo anterior –y antes de entrar al tema de fondo-, creo necesario señalar que, en el *sub iudice*, se encuentra fuera de discusión todo lo relativo al procedimiento de emisión de los reglamentos de necesidad y urgencia, que exige el art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional. Ello es así, porque la Cámara, pese a la forma expositiva un tanto confusa que utilizó en el decisorio recurrido, tomó en cuenta que el Poder Legislativo ratificó –mediante el art. 18 de la ley 24.624- el Decreto Nº 290/95 y, ello “*remedia el defecto de origen*” (ver fs. 114 vta.).

También me parece innecesario abordar el examen del tema que propone el recurrente, en cuanto a si es el Poder Ejecutivo o el Legislativo el

órgano constitucionalmente habilitado para disponer medidas como las contenidas en el decreto cuestionado, toda vez que ello no es materia de discusión en autos y, si bien puede ser objeto de un debate académico o doctrinario, no tiene relevancia para la resolución de la presente litis.

En efecto, aun cuando –por vía de hipótesis- se admitiera la postura del recurrente, respecto a que el Presidente de la Nación posee tal atribución, conferida por el art. 99, inc. 1º, de la Constitución Nacional, lo cierto es que, en el caso examinado, ha sido el Congreso el órgano que intervino en la decisión, desde que la ratificó, sin ningún tipo de exclusión en cuanto a las materias que regula (art. 18 de la ley 24.624). Si, en cambio, se tomara la posición contraria, resulta que, en definitiva, este último órgano fue quien adoptó la medida. Es decir que, en cualquiera de los dos supuestos, si se concluyera que el Estado puede disminuir los sueldos del personal del Sector Público, la medida contaría con respaldo constitucional.

Por otra parte, si todavía subsistiera interés en dilucidar el tema, a efectos de determinar a partir de cuándo se produjeron las consecuencias jurídicas de la decisión, cabe recordar que, en el caso, el *a quo* descalificó al decreto por los vicios intrínsecos que le adjudicó y no por su origen, ya que lo consideró ratificado por el Poder Legislativo, sin que ello le irroque perjuicios a la demandada.

-VII-

Así planteada la situación, corresponde examinar los agravios esgrimidos contra la sentencia de fs. 111/114 y vta., en cuanto resuelve la inconstitucionalidad del Decreto Nº 290/95 porque afecta las garantías constitucionales de igualdad y propiedad.

Ello requiere, en mi opinión, determinar si el Estado tiene atribución para reducir los salarios de sus agentes y, en caso afirmativo, en qué medida y con qué límites.

Cabe señalar al respecto que, sin dejar de reconocer lo excepcional de una medida de esa índole, y con independencia de la caracterización que se le asigne a la relación de empleo público –contractual para



algunos y reglamentaria para otros-, la doctrina nacional admite esta atribución estatal. En tal sentido, Marienhoff expone: *“Los que afirman que el sueldo puede ser ‘disminuido’ se fundan en que éste no corresponde a una situación contractual, sino a una mera situación estatutaria, legal o reglamentaria: de ahí la posibilidad de ser modificado en cualquier momento, para el futuro. Comparto esta solución, pero disiento totalmente en sus fundamentos. El sueldo puede ser modificado en su monto, porque, precisamente, en la especie se trata de un contrato ‘administrativo’ stricto sensu, a cuyo respecto, entre las prerrogativas de la Administración Pública, está la de ‘modificar’ el contrato dentro de ciertos límites...”* (Miguel S. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, Tomo III-B, págs. 271/272). Por su parte, Díez -que adopta la tesis reglamentaria- también se expide en forma coincidente: *“el sueldo es el mismo para todos los agentes de la misma categoría, y puede ser modificado en todo instante por nuevas medidas reglamentarias, sin que el funcionario en servicio pueda hacer valer pretendidos derechos adquiridos”* y continúa más adelante: *“el sueldo [...] es un status objetivo, legal o reglamentario, y por lo tanto puede ser modificado en cualquier momento por la ley o por el reglamento en su quantum o en su modalidad. De ahí, entonces, que la reducción de los sueldos a todos los titulares de determinada función o para la totalidad de las funciones, no puede ser cuestionada por los agentes públicos. Por consiguiente, en todo momento la ley puede reducirlo, para el futuro, pero desde el momento en que el sueldo haya sido devengado tiene carácter de derecho adquirido y no puede reducirse”* (Manuel M. Díez, Derecho Administrativo, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967, Tomo III, págs. 493 y 496) –énfasis en el original-; mientras que Bielsa señala: *“el sueldo es derecho patrimonial [...] Puede ser aumentado o disminuido con excepción de los que la Constitución prohíbe aumentar o disminuir”* (Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, 6ta. Edición, La Ley, Buenos Aires, Tomo III, pág. 175).

Tal como se puede apreciar, la respuesta a la cuestión planteada es afirmativa, reitero, cualquiera sea la posición doctrinaria que explique la naturaleza jurídica de la relación de empleo público. En efecto, si se la considera una especie del género contrato administrativo, se trataría del ejercicio del *ius variandi* que, con ciertos límites, se admite como prerrogativa del Estado; mientras que, si se le otorgara naturaleza reglamentaria o estatutaria, entonces, también se

podría adoptar esta medida para el futuro, porque *"nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos ni a su inalterabilidad"* (Fallos: 315:839, 2769, 2999; 316:204, 2483; 318:1237, 1531, entre muchos otros). Así también parece entenderlo la Cámara cuando, a fs. 113 (punto 8), reconoce que el Estado puede unilateralmente introducir modificaciones en la relación de empleo público, aunque exige, para ello, una indemnización.

De ahí que, en mi opinión, deban admitirse los agravios del recurrente en este sentido y declarar la legitimidad de la medida adoptada por el Decreto N° 290/95, ratificado por la ley 24.624.

-VI!:-

No obstante lo expuesto, todavía resta por examinar con qué límites jurídicos pueden adoptarse tales modificaciones, ya que ello se relaciona directamente con los vicios que la Cámara le asignó al decreto cuestionado, en la medida que –dijo– afectó garantías constitucionales.

A mi modo de ver, asiste razón al recurrente cuando afirma que aquél no vulnera el principio de igualdad ni el derecho de propiedad de la actora. Así lo pienso, porque se aplica al *"personal del sector público nacional comprendido en los alcances del art. 8° de la ley 24.156, incluido el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, las empresas y sociedades del Estado y las entidades bancarias oficiales, y el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires"* (art. 1°), y sólo quedan excluidos los jueces y miembros del Ministerio Público, que tienen garantizada la intangibilidad de sus remuneraciones por expresa disposición de la Constitución Nacional (arts. 110 y 120).

Es decir que, contrariamente a lo sostenido por el *a quo*, la reducción dispuesta por el Decreto es de carácter general, sin que pierda esa generalidad por la incidencia de otras normas aprobadas con posterioridad, toda vez que la demostración de la afectación de la igualdad debe efectuarse sobre la propia norma cuestionada y no por comparación con otras posteriores en el tiempo que, por otra parte, no son objeto de la litis y que, eventualmente, por apartarse de aquélla, podría discutirse si violan el principio constitucional indicado.

Procuración General de la Nación

Dicho proceder es incorrecto, porque supedita la declaración de inconstitucionalidad de una norma a los avatares de su vigencia en el tiempo y es del caso señalar que, así como el *a quo* consideró que el Decreto N° 290/95 es inconstitucional por violar el art. 16 de la Constitución Nacional, ya que el Decreto N° 397/95 exceptuó a cierto personal de sus disposiciones, también podría sostenerse que volvió a adquirir constitucionalidad cuando el Decreto N° 1085/96 dejó sin efecto todas las excepciones dispuestas al primero de aquéllos y restableció la reducción original en los salarios del personal del sector público nacional. La inconsistencia de tal razonamiento conduce, necesariamente, a su rechazo.

También considero desacertado fundar la inconstitucionalidad en las consecuencias que produce el art. 3° del decreto de marras. En primer término, porque dicha norma no fue impugnada por la actora (ver demanda de fs. 2/6), pero aun cuando se la considere una disposición integrante o aclaratoria del art. 2° -éste sí cuestionado-, se advierte rápidamente que el *a quo* nada podía concluir al respecto, en la medida en que la limitación contemplada en el indicado art. 3° no le alcanza a la actora, es decir, que sobre este punto carece de interés para demandar y, seguramente, por ello mismo lo excluyó de su reclamo (cf. recibos de haberes agregados a fs. 9).

El agravio dirigido a cuestionar la sentencia porque consideró que el Decreto afecta el derecho de propiedad de la actora, también debe ser acogido. Así lo entiendo porque, admitido que el Estado puede disminuir la remuneración de sus agentes -salvo que la Ley Fundamental expresamente garantice su intangibilidad-, aquéllos no tienen un derecho subjetivo al mantenimiento del monto remunerativo. **Ello, claro está, en la medida 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.**

La Corte ha señalado, al examinar la disminución de los haberes previsionales -tema que guarda cierta analogía con el presente-, que hay que diferenciar entre el *status de jubilado* y la *cuantía* de las prestaciones a las que tiene derecho, admitiendo que éstas pueden ser disminuidas para el futuro, en tanto la reducción no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada, si ello se

impone por exigencias superiores de una política salvadora de su propia subsistencia o de su desenvolvimiento regular (Fallos: 173:5; 174:394 y 408; 180:274; 190:428; 192:359; 197:60; 234:717; 235:783; 249:156; 258:14; 266:279; 295:674; 303:1155 y 306:614, entre muchos otros), doctrina que volvió a ser reiterada, *in re*, B. 833, L.XXXI. "Busquets de Vítolo, Adelina c/ Provincia de Mendoza", sentencia del 13 de agosto de 1998 (Fallos: 321:2181).

-!X-

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde declarar formalmente admisible el recurso deducido por el Estado Nacional demandado y revocar la sentencia recurrida en todo cuanto fue materia del remedio extraordinario.

Buenos Aires, 29 de mayo de 2000.-

ES COPIA

NICOLAS EDUARDO BECERRA


ALICIA BEATRIZ YOGI
CONTRUCTORA ABONATA
CALLE 12 N° 1234 BUENOS AIRES
23-500