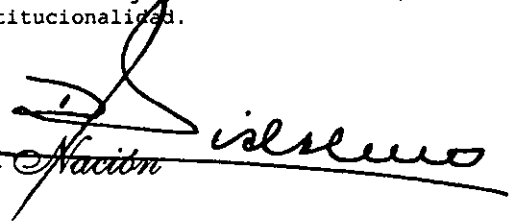


Corte Suprema de Justicia de la Nación



Año de su Sesquicentenario

Buenos Aires, 18 de junio de 2013.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la Asociación de Trabajadores del Estado en la causa Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

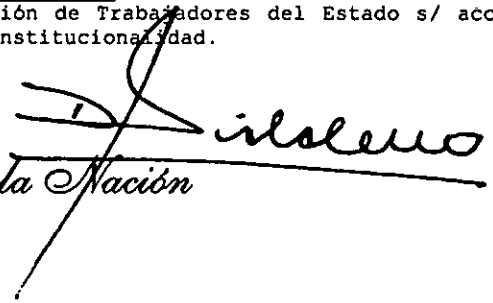
1°) Que la Asociación de Trabajadores del Estado (A.T.E.) y el señor Alberto Molina, empleado de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, promovieron la acción local de inconstitucionalidad solicitando que se declarara la invalidez del decreto 5/2003 mediante el cual, el Intendente de dicha ciudad, invocando una situación de emergencia general, dispuso una rebaja de las remuneraciones de los agentes municipales. La Corte de Justicia de Salta (fs. 417/426 de los autos principales, a cuya foliatura se aludirá) rechazó la acción de ambos actores. Para así decidir, por un lado, entendió que A.T.E. "carecía de legitimación para representar los intereses colectivos" de los trabajadores del municipio salteño, por cuanto, para la fecha de promoción de la demanda, solo actuaba en el ámbito indicado como entidad sindical simplemente inscripta dado que otro sindicato, la Unión de Trabajadores Municipales de Salta, gozaba de la personería gremial (art. 28, cuarto párrafo, de la ley 23.551) y, por ende, era este último, según lo dispuesto por el art. 31 del antedicho cuerpo legal, el que tenía el derecho exclusivo de representar los mencionados intereses colectivos.

Por el otro, consideró inatendible la pretensión formulada a título individual por el señor Molina, con base en que la medida en cuestión: a. fue adoptada dentro del marco de la situación de emergencia declarada en el municipio a partir de su adhesión a la normativa de emergencia nacional y provincial; b. sus motivos consistían, esencialmente, en la necesidad de afrontar un grave déficit financiero a través del ajuste del gasto público; c. era de carácter general, pues alcanzaba a todos los agentes de categoría similar, lo cual también excluía la posibilidad de que mediaran particularizaciones arbitrarias y ajenas a su motivación. Sostuvo, asimismo, que: d. la situación de emergencia alegada y la acreditación, en la especie, de otros y diversos arbitrios tomados para superarla, excluían la irrazonabilidad reprochada; e. la rebaja salarial del señor Molina, que equivalía a un 20%, no implicaba una quita confiscatoria ni permitía considerar alterada la sustancia del contrato, ya que no se había demostrado que su aplicación produjera la ruptura del equilibrio necesario entre los servicios prestados y el salario, circunstancia que permitía descartar la vulneración del derecho de propiedad; f. la omisión de establecer el plazo de subsistencia de la rebaja no afectaba su validez, en tanto era difícil prever la duración de la crisis y la legislación de emergencia en que se sustentaba el decreto tenía el carácter de excepcional y transitoria. Señaló, finalmente, que según la doctrina administrativista, el sueldo que fija la administración puede ser modificado por ésta razonablemente.

Corresponde agregar, para una mejor inteligencia de la causa, que las quitas produjeron, según el muestreo aportado

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario



por la demandada para agentes con 15 años de antigüedad (fs. 171 y 175), del que se hizo eco la Corte de Justicia de Salta (fs. 424), que los sueldos de \$ 1.089,45 se redujeran a \$ 715,11 (escalafón profesional), los de \$ 546,56 a \$ 432,05 (escalafón general), los de \$ 519,44 a \$ 426,30 (escalafón oficial) y los de \$ 506 a \$ 412,50 (escalafón servicios gral.); vale decir, disminuciones del 34,3%, 20,80%, 19,80% y 18,30%, respectivamente.

Contra ese pronunciamiento, A.T.E. y el mencionado coactor dedujeron recurso extraordinario (fs. 428/471), en el cual, la primera, cuestiona el desconocimiento de su legitimación y también, junto con el segundo, el rechazo del planteo de inconstitucionalidad de la rebaja salarial dispuesta por el municipio demandado. La denegación del mencionado recurso, dio origen a la queja en examen.

2º) Que los agravios expresados por A.T.E en torno de su aptitud para representar los intereses colectivos invocados, resultan inadmisibles en la medida en que remiten a la interpretación del art. 31.a de la ley 23.551 seguida por el a quo, esto es, que el ejercicio de dicha representación formaba parte de los "derechos exclusivos de la asociación sindical con personería gremial" (en el caso, la Unión de Trabajadores Municipales de Salta). Por lo contrario, sí son admisibles en cuanto se afirman en la incompatibilidad de dicha norma con el art. 14 bis de la Constitución Nacional y el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre lo cual ha de entenderse que medió una resolución contraria implícita del a quo, desde el momento en que fueron invocados en la demanda (cfr. fs.

21/24) y no tratados en la sentencia apelada (Fallos: 113:429; 127:170; 131:196; 158:183; 263:529; 304:1632; 305:515; 306:936; 311:95; 312:417; 313:44, entre muchos otros). Luego, reunidos los restantes recaudos de admisibilidad, procede habilitar esta instancia a tales fines (art. 14.3 de la ley 48). Con todo, cabe adelantar que en la tarea de esclarecer el alcance de disposiciones de carácter federal, la Corte no está limitada por los argumentos de las partes sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto en disputa de acuerdo con la interpretación que ella rectamente les otorgue (Fallos: 307:1457; 308:647; 311:2688; 312:2254, entre otros).

3°) Que para el juzgamiento del tema indicado, corresponde recordar la doctrina constitucional asentada por el Tribunal en el precedente "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo" (Fallos: 331:2499 -2008-), y reiterada en el caso "Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina" (Fallos: 332:2715 -2009-), según la cual, la libertad sindical es un principio arquitectónico que sostiene e imponen la Constitución Nacional, en su art. 14 bis, y un muy comprensivo *corpus iuris* proveniente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que goza de jerarquía constitucional en los términos del art. 75.22 de la primera. Dicho *corpus* está integrado, entre otros instrumentos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 16), por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales, a su vez, se hacen eco, preceptivamente, del citado Convenio N° 87 relativo a

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (arts. 8.3 y 22.3, respectivamente; sobre este Convenio se volverá en el considerando siguiente).

En efecto, en la sentencia recaída in re "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo" esta Corte ha expresado que el aludido principio constitucional consagra la libertad para todos los sindicatos, con el propósito de que puedan realizar sus actividades sin obstáculos o limitaciones del Estado que reduzcan, injustificadamente, las funciones que les son propias: la promoción, ejercicio, defensa, fomento y protección de los intereses legítimos de orden gremial (cit., ps. 2510/2511). Sobre tal base, la Corte declaró la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones de la ley 23.551, en la medida en que concedían a los sindicatos reconocidos por el Estado como más representativos —mediante el otorgamiento de la personería gremial— privilegios que excedían de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, de consulta por las autoridades y de designación de delegados ante organismos internacionales, lo cual iba en detrimento de la actividad de los sindicatos simplemente inscriptos que compartían con aquéllos, total o parcialmente, el mismo ámbito de actuación (cit., especialmente ps. 2511/2514, considerandos 8° y 9°; "Rossi", cit., ps. 2721/2727, considerandos 3° a 7°).

4°) Que, al igual que en los precedentes citados, tampoco puede soslayarse en la presente cuestión el aporte del ya citado Convenio N° 87 de la OIT, instrumento indudablemente fundamental en la materia, según ha quedado extensamente demos-

trado en la recordada sentencia "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo" (cit., ps. 2506/2508 y 2511/2513, considerandos 4º, 5º y 8º; "Rossi", cit., ps. 2723/2724). Este cuerpo legal es concluyente en cuanto obliga al Estado a "abstenerse de toda intervención que tienda a limitar [...] o a entorpecer [el] ejercicio legal" del derecho de las "organizaciones de trabajadores [...] de organizar [...] sus actividades y el de formular su programa de acción" (art. 3.1 y 2). La "legislación nacional", agrega, "no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio" (art. 8.2), al tiempo que, por su art. 10, aclara que el término "organización" significa "toda organización de trabajadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores".

Aun cuando lo expuesto bastaría para decidir la cuestión bajo examen, es oportuno memorar los antecedentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, instituida por resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octava reunión (1926) y que ejerce el control regular de la observancia por los Estados Miembros de las obligaciones derivadas de los convenios que han ratificado (*Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Sección VI). Esto es así, puesto que ese órgano internacional tiene dicho, y repetido, que no se compece con el Convenio N° 87 la norma del art. 31.a de la ley 23.551, que privilegia "a las asociaciones sindicales con personería gremial frente a las demás asociaciones, en materia de representación de intereses colectivos dife-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

rentes de la negociación colectiva" (Observación individual sobre el Convenio núm. 87, Libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, Argentina (ratificación: 1960), Publicación 1993; Observación individual... Argentina... Publicación 1996; Observación individual... Argentina... Publicación 1997; Observación individual... Argentina... Publicación 1998; Observación individual... Argentina... Publicación 1999; Observación individual... Argentina... Publicación 2001).

5°) Que, en suma, con arreglo a los antecedentes de los que se ha hecho mérito, no cabe sino concluir en que el derecho invocado por la coactora A.T.E. de representar los intereses colectivos de los trabajadores municipales a los efectos de promover el presente reclamo judicial, está inequívocamente reconocido por las aludidas normas de jerarquía constitucional. Normas con las cuales, por ende, es incompatible el precepto legal aplicado por el a quo (art. 31.a de la ley 23.551), en la medida en que los privilegios que en esta materia otorga a las asociaciones con personería gremial, en desmedro de las simplemente inscriptas, exceden el margen autorizado por las primeras.

6°) Que, en tales condiciones, corresponde examinar los agravios que, sobre el fondo de la contienda, sostienen tanto A.T.E. como el señor Molina, máxime cuando, además de lo previsto en el art. 16, segunda parte, de la ley 48, los alcances de la motivación del fallo atacado traducen, implícitamente, una respuesta adversa al reclamo sustancial de aquella asociación. Al respecto, también procede habilitar esta instancia extraordinaria, pues los planteos ponen en cuestión la validez de una

norma provincial por ser repugnante al derecho federal y la decisión ha sido en favor de la primera (art. 14.2 de la ley 48). Mas, también en este capítulo debe hacerse la salvedad expresada en el considerando 2°, en orden a que la Corte no está limitada por los argumentos de las partes.

El asunto a examinar, en síntesis, será la validez constitucional de la quita en la retribución de trabajadores públicos, dispuesta por una autoridad municipal con base en una invocada situación de emergencia económica.

7°) Que el Tribunal, en el precedente "Pérez, Aníbal Raúl c/ Disco S.A.", al que remite en razón de brevedad, ha tenido oportunidad de señalar la extensa serie de antecedentes jurídicos e institucionales demostrativa de la temprana y permanente preocupación del derecho de los derechos humanos, tanto nacional como internacional, por el salario, su justicia y protección (Fallos: 332:2043 -2009-). Esta cuestión, puntualizó, no ha cesado de emerger en la historia de la humanidad desde antiguo, con la gravedad que significa poner en juego créditos de evidente naturaleza alimentaria, que interesan a vastos sectores de la población y que se originan en una relación que supone, regularmente, una desigualdad entre las partes, en disfavor del empleado (p. 2054 y sus citas).

Asentó, asimismo y sobre dichas bases, una conclusión: el salario es el medio por el cual el trabajador "se gana la vida" (ps. 2055/2056). Dato elemental, por cierto, pero de esencial relevancia para esta litis, toda vez que constituye el eje mayor para esclarecerla. En efecto, la expresión entrecomi-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

llada, no por su sencillez, deja de ser más que elocuente para mostrar la directa e indisociable atadura que une a la remuneración con la vida misma de un empleado y, regularmente, de su familia (v.gr. PIDESC, art. 7.a.ii). Ganarse la vida es obtener, como mínimo, lo necesario para acceder a la salud; a la educación; a la cultura; a un nivel de vida adecuado, lo cual incluye, *inter alia*, alimento adecuado, vivienda adecuada y vestido adecuado; al descanso, entre muchos otros bienes del terreno de los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

Empero, y por lo mismo, la proyección del salario es de alcances incluso mayores, dado que también comprende el ejercicio de los derechos humanos civiles y políticos, desde el momento en que, conforme al ya universalmente consolidado principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el antedicho ejercicio es "imposible" sin el goce paralelo de los derechos económicos, sociales y culturales (Proclamación de Teherán, 1968, párr. 13; asimismo: Resolución 32/130, Asamblea General de las Naciones Unidas, 16-12-1977, y los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del PIDESC). Principio afirmado en "los planos no sólo doctrinal sino también operativo, o sea, tanto en la doctrina como en la hermenéutica y la aplicación de los derechos humanos" (Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú* (excepciones preliminares y fondo), sentencia del 24-11-2006, Serie C N° 158, voto del juez Cançado Trindade, párr. 7). Más aún; estas proyecciones, por alcanzar a la familia del empleado, permiten vincular la presente problemática con la "pro-

tección integral" de aquélla (Constitución Nacional, art. 14 bis).

Y el punto adquiere todavía mayor gravedad, a poco que se advierta que lo traído a la liza por vía de la remuneración, es el derecho del trabajador a ganarse la vida, sí, pero una "vida digna", como con toda justeza lo prescriben los arts. 7.a.ii del PIDESC y 23.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y se sigue de los arts. 14 bis de la Constitución Nacional y XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por no citar más que preceptos de jerarquía constitucional. De ahí que, a su vez, corresponde resaltar dos circunstancias. Por un lado, que tal como lo sostiene el intérprete más autorizado del PIDESC en el plano internacional, esto es, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Torrillo", Fallos: 332:709, 713 -2009-), solo es calificable de "trabajo digno" el que "respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de [...] remuneración" (*Observación general N° 18. El derecho al trabajo*, párr. 7; "Pérez, Aníbal Raúl c/ Disco S.A.", cit., p. 2054). Por el otro, que debe verse al trabajo, en definitiva, en toda su trascendencia, como un medio para que, el que lo presta, "logre sus aspiraciones, en aras de alcanzar su desarrollo integral como ser humano" ("Torrillo", cit., p. 715; Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17-9-2003, Serie A N° 18, párr. 158).

8°) Que lo expuesto en el considerando antecedente tiene como propósito deliberado poner de manifiesto la índole

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

"vital" de reclamos como el presente, y en la doble acepción del adjetivo, esto es, como perteneciente o relativo a la vida, así como de suma importancia o trascendencia. De ahí que también lo elemental haya sido significado, en dicho considerando, en el sentido de obvio o evidente, y de fundamental o primordial.

De ello se sigue, entonces, que la determinación jurídica de los alcances de la protección del salario, en el caso, la intangibilidad de su importe, se vuelva inconcebible o, al menos, desencaminada, si se la desplaza del ámbito que le es propio, el derecho de los derechos humanos (nacional e internacional). O si se prescinde de reparar en sus múltiples efectos sobre la realidad, vale decir, su directa y notoria repercusión sobre el grado o la medida del acceso del trabajador y de su familia al goce y ejercicio de derechos fundamentales de vastedad y honduras inocultables. Dicha determinación, en breve, habrá de hacerse cargo, si lo que pretende es hacer justicia *in concreto*, de que lo que tiene entre sus manos es uno de los medios mayores, por cierto, que tributan o tienden a posibilitar que la persona humana pueda llevar una vida digna en la existencia, lo cual deriva, naturalmente, de su dignidad esencial.

Es de recordar, incluso, que dicha dignidad intrínseca o inherente al ser humano, además de ser el centro sobre el que gira la organización de los derechos fundamentales de nuestro orden constitucional y del orden internacional, se relaciona con el trabajo en términos "naturalmente entrañables", según lo reconocen con claridad los citados arts. 14 bis de la Constitución Nacional y 7.a.ii del PIDESC, así como ya lo habían hecho,

entre otros antecedentes, los arts. XIV y 23.3 de las recordadas Declaración Americana y Universal de 1948, respectivamente ("Madorrán", Fallos: 330:1989, 2004 -2007-; asimismo: "Pérez, Aníbal Raúl c/ Disco S.A.", cit., p. 2059). En otras palabras, la evolución progresiva de la tutela jurídica del trabajador en materia de salarios se inserta, en lo inmediato, en un proceso más comprensivo, concerniente a todos y cada uno de los aspectos del contrato o relación de trabajo, lo cual ha tenido, entre sus propósitos fundamentales, la protección de la dignidad de la persona humana en el vínculo laboral subordinado. Y, mediatamente, en el desarrollo de la protección y realización de los derechos humanos en general ("Pérez, Aníbal c/ Disco S.A.", cit., p. 2054).

9º) Que el art. 14 bis de la Constitución Nacional y, por ende, el principio protectorio del trabajo y del trabajador que enuncia, son aplicables por entero al empleado público y a la relación de empleo público, tal como se señala en el precedente "Madorrán" (cit., p. 1999). Que, habida cuenta de las fuentes institucionales de las que se ha hecho mérito y de las que se hará, cabe añadir, de un lado y para el sistema interamericano, la doctrina de la Corte IDH: "[e]n el marco de una relación laboral en la cual el Estado se constituye en empleador, éste evidentemente debe garantizar y respetar los derechos humanos laborales de todos sus funcionarios públicos [...] ya que la inobservancia de este deber genera la responsabilidad estatal interna e internacionalmente" (*Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, cit., párr. 139; asimismo: párrs. 138 y 152). Derechos previstos en "el sistema jurídico nacional

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

e internacional" (ídem, párr. 155). Y, del otro, para el régimen universal, el recordado Comité: el derecho humano al trabajo "[e]ngloba todo tipo de trabajos" (*Observación general N° 18*, cit., párr. 6; asimismo: párrs. 31.b y 43), lo cual, además, se ve demostrado en su práctica de control sobre el empleo público, p.ej., en materia de remuneraciones (*Observaciones finales: Argelia*, 2010, párr. 10), de jornada de trabajo (*Observaciones finales: Japón*, 2001, párrs. 19 y 46), de discriminación (ídem, párrs. 15, 42 y 52) y de prestaciones de desempleo (*Observaciones finales: Argentina*, 1999, párr. 14).

De consiguiente, cuatro principios de jerarquía constitucional rigen el desenlace de esta contienda. En primer término, el trabajador es sujeto de "preferente tutela constitucional" ("Vizzoti", Fallos: 327:3677, 3689 y 3690 -2004-; "Aquino", Fallos: 327:3753, 3770 y 3797 -2004-; "Pérez, Anibal Raúl c/ Disco S.A.", cit., p. 2055), y goza de la "protección especial" del Estado, según lo expone la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, adoptada como Declaración de los derechos sociales del trabajador (art. 2.a), la cual ampara a los trabajadores "de toda clase" y sirve para la adecuada interpretación y el desarrollo de las normas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ("Ascua", Fallos:333:1361, 1369/1370 -2010-).

En segundo lugar, sobre lo que se volverá en el considerando siguiente, la justicia social. Esta, así como traduce "la justicia en su más alta expresión", no tiene otro norte que alcanzar el "bienestar", esto es, "las condiciones de vida me-

dian­te las cuales es posible a la persona hu­mana desarrollarse conforme con su excelsa dignidad" ("Madorrán", cit., p. 2002 y sus citas). La justicia social, por lo demás, al tiempo que deriva derechamente de la Constitución histórica, pues el Preámbulo proclama el aseguramiento del "bienestar general" ("Berçaitz", Fallos: 289: 430, 436 -1974-; asimismo: Fallos: 293:26, 27 -1975-), se ha visto reafirmada y reforzada por las reformas, de 1957, al recoger las tendencias del llamado constitucionalismo social (art. 14 bis cit.; "Aquino", cit., ps. 3770, 3788 y 3797; "Madorrán", cit., p. 1999), y de 1994, para la cual lo que cuenta es el "desarrollo humano" y el "progreso económico con justicia social" (art. 75.19; "Aquino", cit., ps. 3779/3780; "Madorrán", cit., p. 2002; "Torrillo", cit., p. 715).

En tercer término, el principio de progresividad, el cual, para lo que interesa, impone que todas las medidas estatales de carácter deliberadamente "regresivo" en materia de derechos humanos, tal como lo es el decreto 5/2003 impugnado, requieran la consideración "más cuidadosa", y deban "justificarse plenamente", v.gr., con referencia a la "totalidad de los derechos previstos" en el PIDESC y en el contexto del aprovechamiento pleno del "máximo de los recursos" de que el Estado disponga (*Observación general N° 18*, cit., párr. 21; asimismo, del citado Comité: *Observación general N° 17* -párr. 27- y 19 -párr. 42- entre otras). En este sentido se alinean conocidos antecedentes de esta Corte ("Aquino", cit., ps. 3774/3776; "Madorrán", cit., p. 2004; "Milone", Fallos: 327:4607, 4619 -2004-; "Torrillo", cit., p. 722; asimismo: "Medina, Orlando Rubén y otros c/ Solar Servicios On Line Argentina S.A.", Fallos: 331:250 y sus citas


*Corte Suprema de Justicia de la Nación**Año de su Sesquicentenario*

-2008-; "Silva, Facundo Jesús c/ Unilever Argentina S.A", Fallos 330:5435, 5454 -2007- voto de los jueces Fayt y Petracchi; "Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS", Fallos: 328:1602, 1624/1625 -2005- voto del juez Maqueda). En términos idénticos, es dable agregar y destacar en esta oportunidad, debe entenderse el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, atinente al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, según lo expresa la señera y cercana sentencia de la Corte IDH dictada en el *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú* (excepción preliminar y fondo, 1-7-2009, Serie C N° 198, párrs. 102/103; asimismo: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe n° 27/09, caso 12.249, *Jorge Odir Miranda Cortez y otros - El Salvador*, 20-3-2009, párr. 105 y ss). Es de recordar, para este orden regional y el citado art. 26, que los Estados miembros de la OEA, convencidos de que el hombre solo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un "orden social justo", convinieron en dedicar sus "máximos esfuerzos" a la aplicación, entre otros, del principio según el cual "el trabajo debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia" (art. 45.b).

En todo caso, ha de tenerse muy presente que existe una "fuerte presunción" contraria a que dichas medidas regresivas sean compatibles con el PIDESC, según lo proclama el mencionado Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la recordada *Observación general N° 18* (párr. 34), continuadora de doctrina ya enunciada en documentos análogos en otras materias

(v.gr. *Observación general N° 14* -párr. 32-, *15* -párr. 19-, *17* -párr. 27), así como también lo ha hecho esta Corte ("*Medina*", cit., p. 259 y sus citas; v. asimismo: "*Aquino*", cit., p. 3775, y "*Silva*", cit., p. 5454). La regresividad, en suma, "contraría los postulados y el espíritu del *corpus juris* de los derechos humanos" (*Caso Acevedo Buendía...*, cit., voto del juez García Ramírez, párr. 21).

Y, finalmente, en cuarto lugar, que la aludida realización en la persona del empleado del "derecho a perseguir su bienestar material" por intermedio del trabajo asalariado, ha de estar rodeada, entre otras condiciones, de "seguridad económica", según lo impone a los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de los Fines y Objetivos de esta institución, del 10 de mayo de 1944, llamada Declaración de Filadelfia (II.a). Luego, si bien los Estados tienen un margen en el que pueden ejercer su criterio para cumplir con el art. 2.1 del PIDESC, no por ello esta norma deja de imponerles claramente la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para velar por que todas las personas queden protegidas frente a la "inseguridad en el empleo" (*Observación general N° 18*, cit., párr. 37). Después de todo, el salario al que tenían derecho los empleados del municipio salteño, no era otro que el que éste mismo justipreció como retributivo del esfuerzo e importancia de las tareas desarrolladas por aquéllos ("*Vizzoti*", cit., p. 3693).

10) Que los principios aplicables en el sub examine precedentemente enunciados, deben ser completados con otros tres, no menos estructurales del Derecho Internacional de los

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Derechos Humanos constitucionalizado. Los dos primeros entrañan obligaciones del Estado, de sentidos opuestos, pero complementarios tanto entre sí cuanto del ya mencionado principio de progresividad. Por un lado, el deber (positivo) de "adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna" (Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay* (fondo), sentencia del 17-6-2005, Serie C N° 125, párr. 162 y sus citas; asimismo: párrs. 161, 163, 168, 172, 176, 221 y sus citas; en sentido análogo: *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay* (fondo), sentencia del 29-3-2006, Serie C N° 146, párrs. 151/153), mayormente cuando el derecho al trabajo exige la formulación y aplicación por los Estados Partes de una política en materia de empleo con miras a "elevar el nivel de vida" (*Observación general N° 18*, cit., párr. 26; Declaración Socio-Laboral del Mercosur, art. 14), lo cual especifica la obligación general de asegurar el derecho de las personas "a una mejora continua de las condiciones de existencia" (PIDESC, art. 11.1; "Milone", cit., p. 4619; "Aquino", cit., p. 3775, "Medina", cit., p. 259). Y, por el otro, el compromiso (negativo) de "respetar" los mentados derechos, lo cual le requiere abstenerse de tomar medidas que interfieran directa o indirectamente en el disfrute del derecho al trabajo que hubiese alcanzado un empleado (*Observación general N° 18*, cit., párr. 22). Es evidente que si el Estado ha contraído la obligación de adoptar determinadas medidas positivas, con mayor razón está obligado a no adoptar las que contradigan dicha obligación (Corte IDH, *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 *Convención Americana sobre Derechos*

Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93, 16-7-1993, Serie A N° 13, párr. 26; *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-14/94, 9-12-1994, Serie A N° 14, párrs. 33 y 36).

El tercer motivo reside en un principio que "informa todo el derecho de los derechos humanos" y resulta "connatural" con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ("Maddorán", cit., p. 2004). Se trata, por cierto, del principio *pro homine* o *pro persona*, y en sus dos principales manifestaciones en materia de hermenéutica jurídica. Primeramente, la que exige adoptar pautas amplias para determinar el alcance de los derechos, libertades y garantías (v.gr., Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, Opinión Consultiva OC-17/02, 28-8-2002, Serie A N° 17, párr. 21). Y, en segundo lugar, la que impone obrar en sentido inverso, vale decir, restrictivo, si de lo que se trata es de medir limitaciones a los mentados derechos, libertades y garantías, o la capacidad para imponerlas (v.gr., ídem, *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86, 9-5-1986, Serie A N° 6, párr. 31). Este último aspecto se explica, desde luego, pues en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (ídem, párr. 21). Se impone, en síntesis, escoger el resultado que proteja en mayor medida al ser humano, dentro de lo que las normas aplicables posibiliten.

11) Que todo lo antedicho, desde luego, no implica negar que el Estado, para conjurar, en aras del bien común, las



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

llamadas situaciones de emergencia económica, pueda disminuir temporariamente las remuneraciones de sus empleados ("Guida", Fallos: 323:1566, 1592, 1600/1601, 1609, 1617/1618 -2000-; "Tobar", Fallos: 325:2059, 2077, 2082, 2083 -2002-; "Müller", Fallos: 326:1138, 1145, 1146, 1147 -2003-). Empero, si entraña, y de manera terminante, que esos remedios, a la luz del bloque de constitucionalidad, tienen un nítido sentido y destino, y ciertas condiciones y límites inquebrantables, que el decreto 5/2003 ha traspasado abierta y, sobre todo, largamente. En efecto, de acuerdo con lo expuesto al comienzo, esa disposición, por un lado, provocó mermas, a partir de enero de 2003, que alcanzaron el muy significativo porcentaje del 18,3 del salario, como mínimo, pues para el señor Molina fue del 20% y para algunas otras categorías del 34,3%. Y, por el otro, incidió en tamaña medida nada menos que sobre remuneraciones que, por sus más que estrechas cuantías, resultaban marcada y particularmente sensibles a una reducción. Obsérvese que de la alegación de las actoras basada en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo, no refutada por la demandada, se sigue que la quita emplazaba, a todas las retribuciones, por debajo de la línea de pobreza y, a las de menor cuantía, apenas por encima de la línea de indigencia (v. fs. 28).

La norma, de consiguiente, parece haber olvidado, además de los principios y pautas de los que se ha hecho mérito, y de que el citado art. 14 bis es cláusula operativa y, por ende, susceptible de autónomo acatamiento por las autoridades administrativas ("Madorrán", cit., p. 2007; "Masaglia y otros", Fallos: 269:230, 234 y su cita -1967-), otras dos premisas capi-

tales. Por un lado, que las llamadas "medidas de ajuste" derivadas de "crisis económicas" y una "grave escasez de recursos", hacen que los esfuerzos de las autoridades por proteger los derechos económicos, sociales y culturales adquieran una urgencia "mayor, no menor". Y, por el otro, que la "protección" de las "capas vulnerables de la población" es, precisamente, "el objetivo básico del ajuste económico" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 2* -párr. 9-; asimismo: Nros. 5 -párr. 10-, 6 -párr. 17-, 12 -párr. 28-, 14 -párr. 18-, entre otras). Todo equilibrio entre las reformas económicas y la protección de los derechos humanos, obliga a proteger "en particular a los grupos más vulnerables" (ídem, *Observaciones finales: Bulgaria, 1999*, párr. 23, v. asimismo: párrs. 14 y 24), cuanto más en el campo laboral y salarial, en el cual, todos los poderes públicos, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, "deben hacer prevalecer el espíritu protector que anima" al art. 14 bis constitucional ("Vizzoti", cit., p. 3688), tutela ésta que, por ende, impone "un particular enfoque para el control de constitucionalidad" (ídem).

Con igual claridad, procede destacarlo, se pronuncia el *Pacto Mundial para el Empleo* (adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009): entre las políticas a adoptar ante una crisis -expresa- se encuentra la protección de "las personas y las familias afectadas por [ésta], en particular las más vulnerables" (p. V). A su turno, la *Memoria del Director General* de la OIT, hace notar dos datos de particular importancia, los cuales, a su vez, permiten responder a la "cuestión de la equidad".



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Advierte, primeramente, que la arquitectura del Pacto se ha inspirado en la perspectiva de la justicia social. Y, en segundo término, que el trabajo decente (digno, cabe precisar, en palabras del reiteradamente citado art. 14 bis) es, precisamente, uno de los "cimientos" de "un proceso sostenible de reducción del déficit y la deuda" y de "estabilidad social". En tales condiciones, la anticipada "cuestión de la equidad", vale decir, "¿qué capas de la sociedad deberán soportar el costo de la crisis, y cómo se puede proteger mejor y dar más autonomía a los más vulnerables?", tiene una respuesta ineludible: "no puede ser que ese peso recaiga en última instancia en las familias trabajadoras [...]" (*Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 99° reunión, 2010, ps. 2 -párrs. 10 y 11- y 1 -párrs. 5° y 4°-*). El goce de los derechos humanos es un "pre-requisito" del desarrollo económico (v. "Torrillo", cit., p. 720).

En definitiva, es cuestión de armonizar la protección de los derechos humanos, en esta litis, los del empleado público, con las potestades públicas, pues si aquellos no son absolutos, tampoco lo son éstas ("Madorrán", cit., ps. 2006 -y sus citas- y 2013). El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del "bien común" (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 32.2), "concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es 'la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias

que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad'" (La Expresión "Leyes" en el Artículo 30..., cit., párr. 29).

En estas condiciones, se vuelve inoficioso estudiar si la norma de emergencia impugnada satisfizo los restantes recaudos que condicionan su validez y, con mayor razón, si encontraría sustento en el ejercicio de las atribuciones regulares de las autoridades, aludida por el a quo.

12) Que, en suma, corresponde declarar la inconstitucionalidad, por un lado, del art. 31.a de la ley 23.551, en cuanto impidió que A.T.E. representara los intereses colectivos invocados por considerárselo un derecho exclusivo de la asociación sindical con personería gremial. Y, por el otro, del decreto 5/2003 de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, respecto de las quitas salariales que impuso.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja y al recurso extraordinario interpuestos por A.T.E. y el señor Molina, y se revoca la sentencia apelada con los alcances indicados en el considerando 12, con costas (art. 68 del

-//-

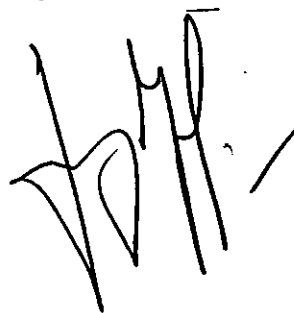
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

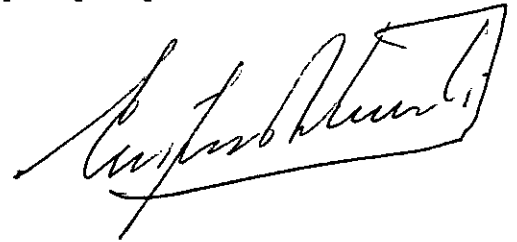
-//-(Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Hágase saber, acumúlese la queja al principal y, oportunamente, remítase.



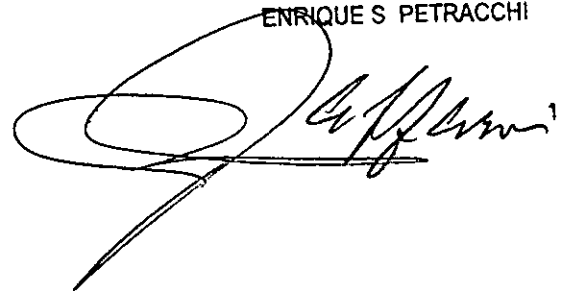
CARLOS S. FAYT



JUAN CARLOS MAQUEDA



ENRIQUE S. PETRACCHI



E. RAUL ZAFFARONI

Recurso de hecho interpuesto por la coactora Asociación de Trabajadores del Estado, representada por el Sr. Vicente Leopoldo Martí, y el coactor Alberto Molina, ambos patrocinados por los Dres. Oscar Esteban Cabrini y Matías Cremona.

Tribunales que intervinieron con anterioridad: Corte de Justicia de Salta.

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

http://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2009/MBeiro/febrero/Asociación_de_Trabajadores_del_Estado_A_598_L_XLIII.pdf

S. C. A. n° 598, L. XLIII.

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

- I -

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Salta rechazó la acción de inconstitucionalidad deducida contra el Decreto Municipal n° 5 del 14 de enero de 2003 en cuanto implementó un proceso de reforma del Estado Municipal disponiendo una reestructuración funcional de la administración comunal y la revisión, modificación o supresión de los adicionales o suplementos particulares reconocidos a los agentes municipales en su remuneración (fs. 417/426).

- II -

Contra dicha sentencia, la actora dedujo recurso extraordinario que, respondido por la contraria fue denegado por el Superior Tribunal local (v. fs. 428/471; fs. 476/4479; fs. 481/484, respectivamente), dando origen a la queja en examen (v. fs. 119/123 del cuaderno respectivo).

- III -

Cabe señalar que V.E. tiene resuelto reiteradamente que las cuestiones de hecho, prueba y derecho común y procesal, así como las que se refieren a la aplicación de disposiciones normativas de orden público y local son ajenas a la instancia del art. 14 de la ley 48, en virtud del respeto debido a las atribuciones de las provincias de darse sus propias instituciones y de regirse por ellas, existe cuestión federal si la resolución que se impugna incurre en arbitrariedad al omitir la consideración de circunstancias conducentes para la adecuada solución del caso o al interpretar las normas en términos que equivalen a

su virtual prescindencia (v. Fallos: 275:133; 305:112; 310:2114; 312:1722; 317:39, etc.); circunstancia a la que no obsta que el decisorio emane de un Superior Tribunal de provincia (Fallos: 316:239).

Tal situación se configuró en el *sub lite* desde que los jueces omitieron tener en cuenta el interés jurídico invocado por la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) en su escrito de demanda (V. fs. 21, párrafo 3°) en cuanto alegó que le incumbe la representación que ejerce como sindicato en virtud del mandato constitucional en los casos de incidencia colectiva en general (art. 43 de la CN) planteo que no mereció respuesta en el fallo en crisis, tema que cobra especial relevancia en el caso pues la norma constitucional que se invoca es posterior al texto legal y doctrina citados por el a quo (v. fs. 421 *in fine* y de fs. 421vta.).

También prescindió de otros aspectos conducentes, entre ellos, que el propio municipio que de origen planteó la falta de legitimación de la referida entidad vino después a reconocerla (v. fs. 182/183vta.), aspecto que pudo ser entendido como una actividad contraria a la objeción opuesta, que tornaba abstracto su anterior planteo. Tampoco tuvo en cuenta que la Asociación de Trabajadores del Estado cuenta con personería gremial n° 2, preexistente, y cuyo ámbito de actuación es en todo el territorio de la Nación Argentina y que según constancias obrantes a fojas 391/407 no se hallaba excluida expresamente de dicha representación.

-IV-

Establecido ello, cabe entonces estudiar la cuestión referida a la reducción salarial dispuesta por norma municipal que ha sido calificada como de emergencia. Cabe recordar sobre el particular que para que este tipo de disposiciones supere el examen de constitucionalidad V.E. tiene dicho que la restricción del ejercicio de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la subsistencia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y esté

S. C. A. n° 598, L. XLIII.

Procuración General de la Nación

sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (Fallos 243:467). En cuanto a la legislación para este tipo de circunstancias excepcionales, también se ha señalado que su justificación requiere: 1) que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2) que la ley tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos; 3) que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias; 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria (conf. Fallos 313:1513 y sus citas).


En tales condiciones, se advierte que el decreto local n° 5/03 (del 14-01-03, ver fs. 83) se dictó con fundamento en una reestructuración administrativa funcional del municipio, en el marco de la emergencia provincial, sin que surgiera de su articulado que el Estado municipal pueda reestablecer los derechos alterados una vez que cesare las circunstancias que dieron motivo al dictado de la norma de crisis. En tal sentido, resulta reprochable la medida adoptada por el Estado Municipal, en los términos que V.E. expuso en el precedente "Tobar" (Fallos 325:2059, considerando 10), pues si bien se ha admitido que la falta de definición del plazo de duración de la emergencia no constituye, un elemento descalificante de la validez de las medidas que en su consecuencia se adopten (Fallos 243:449), puesto que es difícil prever la evolución de la crisis económica y su duración temporal, lo cierto es que cuando no se establece que el Estado pueda disponer el cese de la medida de emergencia ante la modificación de las condiciones que la generaron, se excluye la posibilidad de verificar el razonable ejercicio de esa facultad (cfr. Fallos 323:1566). En consecuencia, opino que la presente guarda sustancial analogía con la examinada en el citado precedente de Fallos 325:2059, a cuyos términos y consideraciones corresponde remitir, en lo pertinente, en razón de brevedad.

Por lo expresado, opino que debe hacerse lugar a la queja, declarar

procedente el recurso extraordinario, dejar sin efecto la sentencia impugnada y restituir las actuaciones al tribunal de origen para que, por quien compete, se dicte nuevo pronunciamiento con arreglo a lo expuesto.

Buenos Aires, 6 de febrero de 2009.

MARTA A. BEIRO de GONCALVES
Procuradora General de la Nación


ADRIANA MARCHISIO
Prosecretaria Administrativa Int.
Procuración General de la Nación

27/11/07