

nado en una cochera privada, resguardada bajo llave y funcionalmente anexada a la habitación del hotel, sino en una playa común para todos los clientes y para el acceso a la cual bastaba la conformidad del dueño del establecimiento, el recurrente debió demostrar que en tales condiciones igualmente ese lugar estaba comprendido en el concepto de domicilio del art. 18 de la Constitución Nacional. Al respecto no basta la invocación -opuesta a la de la sentencia- de que aquél está alcanzado por la protección, sobre todo cuando sólo se sustenta en la comparación de dicho lugar con las distintas dependencias de una casa-habitación, comparación de la que no es posible extraer consecuencia alguna por la diferencia notoria entre los lugares comparados.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se declara improcedente la apelación federal intentada. Hágase saber y devuélvase.

RICARDO LEVENE (H) - RODOLFO C. BARRA - AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO - JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINÉ O'CONNOR - ANTONIO BOGGIANO.

MIGUEL ANGEL CASIER v. CORPORACION DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Cuestión federal. Cuestiones federales simples. Interpretación de las leyes federales. Leyes federales en general.

Es formalmente procedente el recurso extraordinario si la norma cuya invalidez fue decretada -art. 15 del estatuto del personal de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires- tiene carácter federal, al haber sido dictada por una entidad pública interestadual (art. 1º del convenio de creación) que realiza una actividad que fue declarada de interés nacional por el art. 34 de la ley 19.227.

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

No existe impedimento constitucional para que el Congreso confiera cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores

y detalles necesarios para la ejecución de la ley, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida por aquélla.

CONSTITUCION NACIONAL: Constitucionalidad e inconstitucionalidad. Resoluciones administrativas.

Si la estabilidad propia fue claramente establecida como un principio legislativo general para los empleados públicos de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (art. 15, inc. a) y concs. de la ley nacional N° 22.140; 19 y concs. de la ley provincial N° 8721 y 8 y concs. de la Ordenanza Municipal N° 40.401), el directorio de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, al sancionar el art. 15 del estatuto del personal, que consagra con carácter permanente la posibilidad de disolver la relación de empleo público sin causa, se apartó claramente de la política legislativa fijada por las partes que suscribieron y aprobaron el convenio de creación, lo que determina la invalidez de la norma mencionada en razón de haberse alterado el orden de competencias previsto en la Constitución.

DEPRECIACION MONETARIA: Pautas legales.

Corresponde confirmar la decisión de aplicar analógicamente la ley 22.328 para actualizar los salarios caídos e indemnización percibidos por quien se desempeñaba en la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires ya que el art. 26 del estatuto del personal -cuya aplicación pretende el recurrente- se refiere a los casos en que el agente es deudor de dicha corporación.

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Estabilidad del empleado público.

El derecho constitucional a la estabilidad en el empleo público no es absoluto, de modo que coloque a sus beneficiarios por encima del interés general al obligar a mantenerlos en actividad aunque sus servicios dejen de ser necesarios, sea por supresión del cargo, por motivos de economía o por otras causas igualmente razonables y justificadas, ya que la mencionada garantía no puede entenderse con un alcance que implique desconocer la atribución del Poder Legislativo para "suprimir empleos" y la del Poder Ejecutivo para remover "por sí solo" a los empleados de la administración (Disidencia de los Dres. Mariano Augusto Cavagna Martínez, Rodolfo C. Barra y Julio S. Nazareno).

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Estabilidad del empleado público.

Existe una estabilidad denominada "propia" que obliga al respeto de la permanencia del empleado en la relación de empleo salvo la existencia de causa justificada de cese que, por parte de la Administración, sólo puede ser declarada previa audiencia del interesado bajo el habitual procedimiento sumarial, y una estabilidad "impropia" que, en cambio, admite el cese de la relación de empleo sin causa, mediando una adecuada indemnización siempre que no importe un acto discriminatorio o una

sanción encubierta o un juicio de valor que comporte una real descalificación del agente (Disidencia de los Dres. Mariano Augusto Cavagna Martínez, Rodolfo C. Barra y Julio S. Nazareno).

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Estabilidad del empleado público.

Tanto el Estado Nacional (ley 22.140) como la Provincia de Buenos Aires (ley 8721, reformada por ley 10.430) y la Municipalidad de Buenos Aires (ordenanza 40.401) adoptaron, en sus respectivas jurisdicciones, el sistema de la estabilidad "propia" pero, en todos los casos, separaron del régimen jurídico básico de la función pública a los entes descentralizados regidos por normas especiales (Disidencia de los Dres. Mariano Augusto Cavagna Martínez, Rodolfo C. Barra y Julio S. Nazareno).

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Estabilidad del empleado público.

La orientación normativa en las jurisdicciones creadoras de la Corporación del Mercado Central -Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires- es excluir del régimen básico de la función o empleo público (que supone la estabilidad "propia") al personal de los entes descentralizados o al regido por convenciones colectivas de trabajo o al que presta servicios en entes sometidos a regímenes especiales por lo que es razonable interpretar que si dicha Corporación hubiese sido creada en el ámbito exclusivo de cualquiera de esas jurisdicciones se le hubiera otorgado un régimen de personal similar al que posee (Disidencia de los Dres. Mariano Augusto Cavagna Martínez, Rodolfo C. Barra y Julio S. Nazareno).

CORPORACION DEL MERCADO CENTRAL.

La lectura integrada de los arts. 3° y 34 de la ley 19.227 y el art. 1° del Estatuto de la Corporación del Mercado Central indica que la misma es un ente descentralizado prestador de un servicio público de naturaleza comercial -por lo tanto, análogo o comparable con las empresas del Estado de la ley 13.653- regido por una ley especial en la que las partes contratantes del convenio de creación quisieron exceptuarlo del régimen básico del empleo público (Disidencia de los Dres. Mariano Augusto Cavagna Martínez, Rodolfo C. Barra y Julio S. Nazareno).

CORPORACION DEL MERCADO CENTRAL.

La regla indemnizatoria fijada en el art. 15 del Estatuto del Personal de la Corporación del Mercado Central no parece irrazonable o inadecuada, ya que sigue los criterios establecidos por el legislador en el art. 245 de la ley 20.774 y, por otra parte, el recurrente no demostró que la indemnización le irrogara un sacrificio especial ni que el despido sin causa tuviese una finalidad discriminatoria o importase una sanción o descalificación personal encubierta (Disidencia de los Dres. Mariano Augusto Cavagna Martínez, Rodolfo C. Barra y Julio S. Nazareno).

CONSTITUCION NACIONAL: Control de constitucionalidad. Interés para impugnar la constitucionalidad.

Si a la fecha de ingreso del recurrente en la Corporación del Mercado Central ya se encontraba vigente su estatuto del personal, al que aquél se sometió voluntariamente y sin impugnación o cuestionamiento alguno, su posterior pretensión de inconstitucionalidad del art. 15 del referido estatuto resulta inoportuna (Disidencia de los Dres. Mariano Augusto Cavagna Martínez, Rodolfo C. Barra y Julio S. Nazareno).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 23 de junio de 1992.

Vistos los autos: "Casier, Miguel Angel c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ nulidad de acto administrativo".

Considerando:

1º) Que, a fs. 1524, Miguel Angel Casier inició demanda contra la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires con el objeto de que se declarara la nulidad del acto administrativo -resolución 54/85- que dispuso disolver la relación de empleo público que el nombrado mantenía con la demandada. El actor solicitó, en dicha oportunidad, que se lo reincorporara al servicio de la demandada en la categoría escalafonaria en que se encontraba al momento del distracto y que se condenara a la Corporación al pago de salarios que el actor había dejado de percibir hasta el momento en que se lo repusiera en el empleo. El demandante también requirió la declaración de inconstitucionalidad del estatuto para el personal de la citada corporación, por ser contrario al art. 14 bis de la Constitución Nacional que garantiza la estabilidad del empleado público.

2º) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala III) revocó el fallo de primera instancia que había rechazado la demanda.

En primer lugar, señaló el *a quo* que la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires era, según su convenio de creación y su estatuto -ratificados por ley nacional N° 17.422, de la Provincia de Buenos Aires N° 7310, y -por ordenanza de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Ai-

res N° 22.817-, una entidad pública interestadual, dirigida y administrada por un directorio compuesto de seis miembros.

La cámara agregó que el citado estatuto preveía que el directorio dictaría el régimen de escalafón, estabilidad, incompatibilidades, servicios sociales del personal y reglamento de disciplina (art. 6, inc. d). En ejercicio de esa habilitación legal, se dictó el estatuto del personal, el cual en su art. 13 otorga el derecho a la estabilidad a los agentes de la Corporación. Por su parte, el art. 14 establece que la estabilidad "...es el derecho del agente permanente a conservar el empleo, la jerarquía y nivel alcanzado..., una vez confirmado de acuerdo a lo previsto en el art. 10...". A su vez, el art. 15 del estatuto dispone que: "la relación de empleo público del personal podrá ser disuelta por la Corporación, mediando preaviso...". El mismo art. establece que la Corporación abonará una indemnización en concepto de despido.

Después de reseñar la jurisprudencia del Tribunal acerca del alcance del art. 14 bis de la Constitución, el *a quo* afirmó que el mencionado art. 6°, inc. d) del estatuto había delegado en el directorio la facultad de dictar el estatuto del personal, pero imponiéndole el respeto a la garantía de estabilidad, como expresamente lo establece. Por tal razón, la cámara concluyó que el citado art. 15 del estatuto del personal, al consagrar con carácter permanente la posibilidad de disolver la relación de empleo público sin causa, mediante el pago de una indemnización por despido, excedía los límites de las facultades que les habían sido delegadas al directorio, en violación del derecho constitucional y legal del actor.

En consecuencia, la cámara declaró la inconstitucionalidad del art. 15 del estatuto del personal, anuló la resolución 54/85, y resolvió que el actor debía ser reincorporado a su cargo y recibir el pago de los salarios caídos, conforme a lo que establece el art. 36 del estatuto del personal. Contra dicho pronunciamiento, el representante de la demandada interpuso recurso extraordinario, que fue concedido.

3°) Que, en primer lugar, el apelante sostiene que el art. 14 bis de la Ley Fundamental no otorga al empleado público un derecho absoluto a la estabilidad funcional, sino el derecho a un equitativo resarcimiento cuando el Poder Ejecutivo decide remover a un empleado sin culpa de éste. Por tal razón, el recurrente considera que el art. 15 del estatuto del personal no es contrario a la citada cláusula constitucional y tampoco constituye un ex-

ceso en relación al art. 6º, inc. d) del mismo cuerpo normativo, toda vez que reconoce al agente el derecho a una indemnización compensatoria.

4º) Que, en este punto, el recurso es formalmente procedente en los términos del art. 14, inc. 1º, ley 48, pues la norma cuya invalidez fue decretada por el *a quo* -art. 15 del estatuto del personal- tiene carácter federal, al haber sido dictada por una entidad pública interestadual (art. 1º del convenio de creación) que realiza una actividad que ha sido declarada de interés nacional por el art. 34 de la ley 19.227.

5º) Que el agravio planteado por la demandada requiere que esta Corte determine si es correcta o no la decisión del *a quo* en cuanto resuelve que el citado art. 15 excedió los límites de las facultades que le fueron otorgadas, por el convenio de creación de la Corporación, al directorio de esa entidad.

6º) Que una conocida jurisprudencia del Tribunal tiene establecido que no existe impedimento constitucional para que el Congreso confiera cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de la ley, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida por aquélla (sentencia dictada in re: C.971.XX. "Conevial S.A., Constructora Industrial, Comercial, Inmobiliaria y Financiera c/ Estado Nacional (A.N.A.) s/ repetición", del 29 de octubre de 1987, considerando 5º y su cita; entre muchos otros).

7º) Que los lineamientos de la política legislativa en materia de estabilidad funcional, para los empleados de la Corporación del Mercado Central, no aparecen determinados en el estatuto de dicho organismo, que fue aprobado legislativamente por las partes intervinientes. En consecuencia, y con el objeto de conocer dichos lineamientos, corresponde remitirse a los respectivos regímenes sobre la función pública, adoptados por dichas partes intervinientes, pues aquéllos constituyen la expresión de la política legislativa sobre el punto.

8º) Que el examen de las disposiciones en cuestión indica que la estabilidad propia ha sido claramente establecida como un principio legislativo general para los empleados públicos de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (confr. art.

15, inc. a) y conchs. de la ley nacional N° 22.140; 19 y conchs. de la ley provincial N° 8721 y 8 y cons. de la Ordenanza Municipal N° 40.401).

Ello significa que el directorio de la Corporación, al sancionar el art. 15 del estatuto del personal, lejos de limitarse a "reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de la ley" (doctrina Fallos: "Conevial", cit.), se apartó claramente de la política legislativa fijada por las partes que suscribieron y aprobaron el convenio de creación, lo que determina la invalidez de la norma mencionada en razón de haberse alterado el orden de competencia previsto en la Constitución.

Tal conclusión lleva a confirmar lo resuelto por el *a quo* en este punto y hace innecesario, además, examinar el agravio del apelante vinculado a la inteligencia del art. 14 bis de la Ley Fundamental en punto al tema de la estabilidad de los funcionarios públicos.

9º) Que, en forma subsidiaria, la demandada sostiene que también resulta errónea la decisión de la cámara de aplicar -con el objeto de actualizar los salarios caídos y la indemnización que le corresponden al actor- la ley 22.328, que establece un régimen de actualización de importes en mora emergentes del contrato de empleo público, basado en la variación del índice de precios al consumidor. Según la Corporación, corresponde aplicar a tal fin el art. 26 del estatuto del personal que fija, para los supuestos en que el agente debe reintegrar indexada la indemnización percibida, un sistema de actualización basado en el índice del salario industrial de peones oficiales.

10) Que el citado agravio resulta formalmente procedente toda vez que en el caso se cuestiona la inteligencia de una norma federal -art. 26 del estatuto del personal- y la decisión ha sido contraria a la validez del título que se funda en dicha norma (art. 14, inc. 3º, ley 48).

11) Que, en cuanto al fondo del asunto, cabe señalar que el planteo de la Corporación no logra desvirtuar los fundamentos del pronunciamiento de cámara. En efecto, si bien el art. 1º, segunda parte, de la ley 23.328 establece que las disposiciones de aquélla no son aplicables cuando existan regímenes especiales que prevean otros sistemas de actualización, no cabe aceptar que el citado art. 26 del estatuto haya creado el mencionado "régimen especial de actualización". Ello es así pues el estatuto se refiere en este punto -como ya se ha visto- a los casos en que el agente es deudor de

la Corporación y no, como en autos, a la situación prevista expresamente en la ley 22.328, en la cual el empleado público resulta acreedor de la repartición estatal. En consecuencia, cabe resolver que, contrariamente a lo sostenido por el apelante, resulta correcta la decisión del *a quo* de aplicar analógicamente al caso la ley 22.328 a los fines de actualizar los salarios caídos que le corresponden al actor y los importes recibidos por aquél en concepto de indemnización.

Por ello, se declara parcialmente procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y devuélvase.

RICARDO LEVENE (H) - MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTÍNEZ (*en disidencia*) -
RODOLFO C. BARRA (*en disidencia*) - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CÉSAR
BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JULIO S. NAZARENO (*en disidencia*)
- EDUARDO MOLINÉ O'CONNOR - ANTONIO BOGGIANO.

DISIDENCIA DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE PRIMERO DOCTOR DON MARIANO AUGUSTO
CAVAGNA MARTÍNEZ, DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE SEGUNDO DOCTOR DON RODOLFO
C. BARRA Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JULIO S. NAZARENO

Considerando:

1º) Que, a fs. 15/24, Miguel Angel Casier inició demanda contra la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires con el objeto de que se declarara la nulidad del acto administrativo -resolución 54/85- que dispuso disolver la relación de empleo público que el nombrado mantenía con la demandada. El actor solicitó, en dicha oportunidad, que se lo reincorporara al servicio de la demandada en la categoría escalafonaria en que se encontraba al momento del distracto y que se condenara a la Corporación al pago de salarios que el actor había dejado de percibir hasta el momento en que se lo repusiera en el empleo. El demandante también requirió la declaración de inconstitucionalidad del estatuto para el personal de la citada corporación, por ser contrario al art. 14 bis de la Constitución Nacional que garantiza la estabilidad del empleado público.

2º) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala III) revocó el fallo de primera instancia que había rechazado la demanda.

En primer lugar, señaló el *a quo* que la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires era, según su convenio de creación y su estatuto -ratificados por ley nacional N° 17.422, de la Provincia de Buenos Aires N° 7310 y por ordenanza de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires N° 22.817- una entidad pública interestadual, dirigida y administrada por un directorio compuesto de seis miembros.

La cámara agregó que el citado estatuto preveía que el directorio dictaría el régimen de escalafón, estabilidad, incompatibilidades, servicios sociales del personal y reglamento de disciplina (art. 6º, inc. d). En ejercicio de esa habilitación legal, se dictó el estatuto del personal, el cual en su art. 13 otorga el derecho a la estabilidad a los agentes de la Corporación. Por su parte, el art. 14 establece que la estabilidad "... es el derecho del agente permanente a conservar el empleo, la jerarquía y nivel alcanzado..., una vez confirmado de acuerdo a lo previsto en el art. 10 ...". A su vez, el art. 15 del estatuto dispone que: "la relación de empleo público del personal podrá ser disuelta por la Corporación, mediante preaviso ...". El mismo artículo establece que la Corporación abonará una indemnización en concepto de despido.

Después de reseñar la jurisprudencia del Tribunal acerca del alcance del art. 14 bis de la Constitución, el *a quo* afirmó que el mencionado art. 6º, inc. d) del estatuto había delegado en el directorio la facultad de dictar el estatuto del personal, pero imponiéndole el respecto a la garantía de estabilidad, como expresamente lo establece. Por tal razón, la cámara concluyó que el citado art. 15 del estatuto del personal, al consagrar con carácter permanente la posibilidad de disolver la relación de empleo público sin causa, mediante el pago de una indemnización por despido, excedía los límites de las facultades que les habían sido delegadas al directorio, en violación del derecho constitucional y legal del actor.

En consecuencia, la cámara declaró la inconstitucionalidad del art. 15 del estatuto del personal, anuló la resolución 54/85, y resolvió que el doctor debía ser reincorporado a su cargo y recibir el pago de los salarios caídos, conforme a lo que establece el art. 36 del estatuto del personal. Con-

tra dicho pronunciamiento, el representante de la demandada interpuso recurso extraordinario, que fue concedido.

3º) Que, en primer lugar, el apelante sostiene que el art. 14 bis de la Ley Fundamental no otorga al empleado público un derecho absoluto a la estabilidad funcional, sino el derecho a un equitativo resarcimiento cuando el Poder Ejecutivo decide remover a un empleado sin culpa de éste. Por tal razón, el recurrente considera que el art. 15 del estatuto del personal no es contrario a la citada cláusula constitucional y tampoco constituye un exceso en relación al art. 6º, inc. d) del mismo cuerpo normativo, toda vez que reconoce al agente el derecho a una indemnización compensatoria.

4º) Que, en este punto, el recurso es formalmente procedente en los términos del art. 14, inc. 1º, ley 48, pues la norma cuya invalidez fue decretada por el *a quo* -art. 15 del estatuto del personal- tiene carácter federal, al haber sido dictada por una entidad pública interestadual (art. 1º del convenio de creación) que realiza una actividad que ha sido declarada de interés nacional por el art. 34 de la ley 19.227.

5º) Que el agravio planteado por la demandada requiere que esta Corte determine si es correcta o no la decisión del *a quo* en cuanto resuelve que el citado art. 15 excedió los límites de las facultades que le fueron otorgadas, por el convenio de creación de la Corporación, al directorio de esa entidad.

6º) Que una conocida jurisprudencia del Tribunal tiene establecido que no existe impedimento constitucional para que el Congreso confiera cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de la ley, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida por aquélla (sentencia dictada in re: C.971.XX. "Conevial S.A., Constructora Industrial, Comercial, Inmobiliaria y Financiera c/ Estado Nacional (A.N.A.) s/ repetición", del 29 de octubre de 1987, considerando 5º y su cita; entre muchos otros).

7º) Que, como se ha dicho, el art. 6º, inc. d) del estatuto de la demandada -estatuto debidamente ratificado por las normas pertinentes emanadas de las partes que convinieron la creación de aquel ente- importa delegar en su directorio la competencia para el dictado de normas relativas a la regulación del régimen jurídico de su personal, estableciendo que com-

pete a dicho órgano "dictar el régimen de escalafón, estabilidad, incompatibilidades, servicios sociales del personal y el reglamento de disciplina".

La redacción de la norma transcripta muestra una amplia extensión en sus términos, por lo que corresponde examinar con mayor detenimiento si la norma creada por el delegado se ajusta a la finalidad querida por el delegante, en una adecuación de medio a fin razonablemente proporcionada. En este cometido interpretativo resulta necesario definir el sentido de los términos utilizados por el delegante, en particular el de "estabilidad", que es el que se encuentra en juego en el caso de autos. Dado que dicho término jurídicamente puede tener más de un sentido, la revisión judicial de la construcción efectuada en la norma delegada debe ser deferente con la interpretación del órgano competente para efectuar la reglamentación, salvo si aquella construcción implicase un abuso de discreción que contradijera la inteligible intención del delegante expresada en la norma principal (ver Suprema Corte de Justicia U.S. *Rust v. Sullivan*, Secretary of health and human services, 89-1391, mayo 23 1991 y *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* 467 U.S. 837, 842-844).

8º) Que las partes contratantes en la creación de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) han creado un ente interjurisdiccional que, por su naturaleza de tal, no es susceptible de ser regido por las normas internas de cada jurisdicción contrayente (salvo en las eventuales expresas remisiones) requiriendo de su propio régimen de administración, lo que coincide, por lo demás, con su carácter de entidad descentralizada. Dentro del régimen de autarquía administrativa que caracteriza a las entidades descentralizadas -en especial interjurisdiccionales- le corresponde al ente definir su reglamento de personal, sin excederse de los límites del ordenamiento jurídico y los expresamente fijados por la norma de creación.

En el caso, la norma de creación (convenio y estatuto) ha establecido una limitación al utilizar el término "estabilidad" (en lo que al caso interesa) limitación que no existiría de haberse omitido tal expresión en la norma pertinente.

9º) Que en relación con la garantía establecida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, esta Corte ha establecido que el derecho constitucional a la estabilidad en el empleo público no es absoluto, de modo que

coloque a sus beneficiarios por encima del interés general al obligar a mantenerlos en actividad aunque sus servicios dejen de ser necesarios, ya sea por supresión del cargo por motivos de economía o por otras causas igualmente razonables y justificadas (Fallos: 261:361), pues la mencionada garantía de estabilidad no puede entenderse con un alcance que implique desconocer la atribución del Poder Legislativo para "suprimir empleos" y la del Poder Ejecutivo para remover "por sí sólo" a los empleados de la administración (arts. 67, inc. 17 y 86, inc. 10, de la Constitución Nacional; Fallos: 267:67).

De ahí, pues, que de ningún modo pueda reputarse inconstitucional una remoción del cargo por el solo hecho de que responde a causas no imputables al funcionario y de que tampoco pueda objetarse con base constitucional el régimen que reglamenta la estabilidad reconociendo a sus titulares el derecho a una indemnización suficiente cuando, por razones que son de su exclusiva incumbencia, el Poder Legislativo decide suprimir un empleo o el Poder Ejecutivo resuelve remover a un empleado, sin culpa de este último. Se debe, por lo demás, recordar que la tutela de un derecho por la justicia no requiere necesariamente la preservación en especie de situaciones existentes (Fallos: 261:336).

Existe así una estabilidad denominada "propia" y otra "impropia" o "relativa". La primera obliga al respecto de la permanencia del empleado en la relación de empleo salvo la existencia de causa justificada de cese que, por parte de la Administración, sólo puede ser declarada previa audiencia del interesado bajo el habitual procedimiento sumarial. Este es el sistema adoptado, en sus propios ámbitos, por las tres jurisdicciones contratantes. La estabilidad "impropia", en cambio, admite el cese de la relación de empleo sin causa, mediando una adecuada indemnización siempre que, en el caso de la relación de empleo público, ello no importe un acto discriminatorio, o una sanción encubierta, o un juicio de valor que comporte una real descalificación del agente (Fallos: 303:1323; 304:1636; 303:1409; 303:1594; 304:1443; causa B.149.XXII, "Barriónuevo, Manuel Rubén y otros c/ Estado Nacional - Mrio. de Bienestar Social s/ ordinario", del 18 de abril de 1989; A.493.XXII, "Amaya, Carlos Alberto c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba", del 19 de setiembre de 1989).

10) Que tanto el Estado Nacional (ley 22.140) como la Provincia de Buenos Aires (ley 8721, reformada por ley 10.430) y la Municipalidad de Buenos Aires (ordenanza 40.401) han adoptado, en sus respectivas juris-

dicciones, el sistema de la estabilidad "propia" pero, en todos los casos, han separado del régimen jurídico básico de la función pública a los entes descentralizados regidos por normas especiales. Así la ordenanza 40.401 en los incisos g), h), i), n), ñ), exceptuó de dicho estatuto al personal dependiente de distintos entes descentralizados, entre ellos a los "Funcionarios y personal del Mercado Central" (inc. n). El art. 2º, inc. c) de la ley 8721 excluye, entre otros, al personal "comprendido en el régimen de la ley nacional de contratos de trabajo 20.744 y su modificatoria 21.297 o las que las sustituyan" y "el regido por convenios colectivos de trabajo y el artístico" a los que la ley 10.430 agregó "el comprendido en leyes especiales". En cambio la ley nacional 22.140 incluye dentro de su normativa al personal de las entidades descentralizadas (art. 1º) aun cuando se refiere a los empleados regidos "por regímenes especiales, en todo lo que estos no previeran". Igualmente esta ley excluye al "personal comprendido en convenciones colectivas de trabajo" (art. 2º, inc. g).

Como se ve la orientación normativa en las jurisdicciones creadoras de la Corporación es excluir del régimen básico de la función o empleo público (que supone la estabilidad "propia") al personal de los entes descentralizados o al regido por convenciones colectivas de trabajo o al que presta servicios en entes sometidos a regímenes especiales. Tan es así que es razonable interpretar que si la Corporación del Mercado Central (u otro ente similar) hubiese sido creada en el ámbito exclusivo de cualquiera de esas jurisdicciones, se le hubiera otorgado un régimen de personal similar al que ahora posee.

Esta orientación legislativa es coincidente con la doctrina común en cuanto que realiza una calificación dual del personal de las empresas de propiedad estatal: el personal de conducción superior es considerado funcionario público, mientras que el personal de menor jerarquía es calificado como sujeto al derecho laboral común, con las excepciones propias que resulten de la naturaleza del ente (Fallos: 244:196; 245:271; 247:363; 250:234).

La lectura integrada de los arts. 3º y 34 de la ley 19.227 y el art. 1º del estatuto de la demandada indica que la Corporación del Mercado Central es un ente descentralizado prestador de un servicio público de naturaleza comercial -por tanto, análogo o comparable con las empresas del Estado de la ley 13.653- regido por una ley especial en la que las partes contratantes del convenio de creación han querido exceptuarlo del régimen bá-

sico del empleo público. De lo contrario, no hubieran otorgado tan amplias facultades al directorio de la Corporación (pudiendo utilizar, en cambio, la técnica de las remisiones o, limitar con mayor precisión lo relativo a las dos alternativas de estabilidad consideradas) que llegan, como surge de la lectura del art. 6º, inc. d) del estatuto, a diseñar un régimen propio donde el delegante se ocupó de precisar los grandes temas que dicho régimen debía incorporar, pero dejando librado a la discrecionalidad del órgano delegado el contenido de la regulación en cada uno de esos grandes temas. Sin duda tal discrecionalidad se justifica frente a la actividad comercial del ente y la experiencia y conocimiento especializado (propio de su función de gobierno) que el directorio posee en orden a determinar la política de personal adecuada a aquellos específicos cometidos comerciales.

Como ya se ha dicho la delegación (y la discrecionalidad misma del delegado) reconoce como límites propios los impuestos por el ordenamiento jurídico y la razonabilidad del medio empleado. Resulta, entonces, trascendente analizar si la indemnización es adecuada, si el despido sin causa oculta una descalificación personal y si el sistema en sí mismo es proporcionado a la obtención de los fines queridos por el legislador (en las tres jurisdicciones) al crear el ente descentralizado.

11) Que la regla indemnizatoria fijada en el art. 15 del Estatuto del Personal de la Corporación demandada no parece irrazonable o inadecuada, ya que sigue los criterios establecidos por el legislador en el art. 245 de la ley 20.774. Por otra parte el accionante no ha demostrado que, en su caso, tal indemnización le irrogara un sacrificio especial que justificase en la Administración una obligación indemnizatoria mayor.

Tampoco ha alegado el actor que el despido sin causa tuviese una finalidad discriminatoria, o importase una sanción o descalificación personal encubierta.

En cuanto a la regla de la proporcionalidad, por último, resulta evidente que, tratándose de un ente cuya principal actividad es de tipo comercial empresaria, el adoptar un régimen de despido similar al utilizado en el derecho común como regla general para la relación de trabajo, aquél se adapta razonablemente al fin querido por el legislador, no correspondiendo a esta Corte avanzar más en el análisis de una reglamentación que es propia del ámbito de conocimiento y experiencia del órgano competente a tal efecto.

Finalmente cabe recordar que a la fecha de ingreso del actor en la Corporación del Mercado Central ya se encontraba vigente su estatuto de personal, al que aquél se sometió voluntariamente y sin impugnación o cuestionamiento alguno, por lo que la actual pretensión de inconstitucionalidad del art. 15 del Estatuto del Personal de la Corporación del Mercado Central resulta -amén de las otras razones ya expuestas- a todas luces inoportuna.

12) Que los restantes agravios de la apelante, por la forma en que se resuelve, no precisan de consideración alguna.

Por ello se hace lugar al recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda promovida. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase.

MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTÍNEZ - RODOLFO C. BARRA - ANTONIO BOGGIANO.

NICOLAS CORZO Y OTROS V. FERROCARRILES ARGENTINOS

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos formales. Introducción de la cuestión federal. Oportunidad. Planteamiento en el escrito de interposición del recurso extraordinario.

Resulta ser consecuencia de una reflexión tardía el agravio referente a la convocatoria a plenario y a la presunta violación del art. 302 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación si los apelantes fueron debidamente notificados y con posterioridad a la ampliación del temario, el apoderado de aquéllos estuvo presente en el acto del sorteo de integración del tribunal, pese a lo cual no formuló reparo alguno.

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos formales. Introducción de la cuestión federal. Oportunidad. Planteamiento en el escrito de interposición del recurso extraordinario.

Son insusceptibles para habilitar la vía extraordinaria aquellas cuestiones que no fueron oportuna y debidamente planteadas a los jueces de la causa.