

## Trabajo Agrario Trabajadores Rurales Registro Nacional De Trabajadores Rurales Y Empleadores Legitimacion Principio De Progresividad

### JURISPRUDENCIA

### Trabajo agrario. Trabajadores rurales. Registro Nacional de

Trabajadores Rurales y Empleadores. Legitimación. Principio de progresividad      Se hace lugar al recurso extraordinario federal interpuesto por el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) contra la resolución que validó la absorción del citado ente en el nuevo creado -RENATEA-, pues la sentencia recurrida resultó arbitraria al no evaluar la incidencia constitucional del traspaso de las funciones del citado ente público no estatal a un nuevo ente autárquico estatal creado por la ley 26727.

Buenos Aires, 24 de noviembre de 2015      Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores c/ Poder Ejecutiva Nacional y otro s/ acción de amparo", para decidir sobre su procedencia.      Considerando:      1°) Que, mediante una demanda presentada por su representante legal, el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) solicitó que se declarara la invalidez constitucional de los arts. 106 y 107 de la ley 26.727 que dispusieron el traspaso de las funciones, del personal y del patrimonio de dicho ente público no estatal -creado por la ley 25.191- a un ente autárquico estatal en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).      2°) Que la Sala VII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (fs. 399/404 de los autos principales, a cuya foliatura se aludirá en lo sucesivo), al revocar lo resuelto en primera instancia, rechazó la demanda. Para así pronunciarse, tuvo en cuenta, en lo esencial, que: a) "los artículos ... que se cuestionan en autos lo que hacen es absorber ... el RENATRE por el RENATEA"; "así lo señala el cuestionado art. 106 cuando sustituye el art. 7 de la ley 25.191"; b) "es conclusión de lo dicho...que no se ha suprimido el RENATRE sino que ha sido absorbido por el RENATEA y que el hecho de la mentada absorción ha sido llevado a cabo por el mismo Congreso Nacional y por medio de una ley, de igual jerarquía y legitimidad que la anterior"; c) "ello lleva a concluir que quien concretó el acto tenía plenas facultades para hacerlo"; "por otra parte, quien puede lo más, puede lo menos", y "ordenó la absorción el mismo poder que determinó, en su momento, la creación"; d) "en el aspecto patrimonial, hay una transferencia indemne del patrimonio al RENATEA, cuya autarquía no se afecta, ni se advierte que pueda producir daño alguno a... los interesados en el funcionamiento del registro, ni al registro mismo"; "el conjunto de bienes ...garantizan de igual forma y con igual orientación ... los mismos fines"; e) "en cuanto a los trabajadores no jerarquizados ... no [se advierte] ... que puedan sufrir daño actual porque ... el art. 106...dispone que... la situación de quienes se desempeñaban para el RENATRE ...será determinada por la reglamentación ... , garantizándose la continuidad laboral... en las condiciones que se establezcan en la misma"; f) "en consecuencia, y dado que la ley aún no ha sido reglamentada, el daño invocado en relación a ellos sería meramente potencial" y g) "es colofón de lo dicho que... no se advierte violación del art. 14 bis ni de ninguna otra norma constitucional?".      Contra esa decisión de la alzada el RENATRE dedujo el recurso extraordinario (fs. 410/429) cuya denegación dio origen a la queja en examen.      3°) Que de los agravios expresados en el recurso extraordinario corresponde considerar en primer término los planteados con sustento en la doctrina de la arbitrariedad pues en caso de ser justificada la imputación de ese grave vicio no habría sentencia propiamente dicha (Fallos: 228: 473; 312: 1034; 318:189; 322:904; 323:35, entre otros). Y lo cierto es que dichos agravios son atendibles en tanto ponen en evidencia que el fallo dictado por la cámara no solo examinó en forma inadecuada las cuestiones que fueron llevadas a su conocimiento sino que también omitió la concreta consideración de un planteo serio que ineludiblemente debía abordar para dar una correcta solución al litigio (Fallos: 303:1017; 311:119; 312:1150; 313:1427; 319: 2416, entre otros).      4°) Que en forma inexplicable el a quo sostuvo que las objeciones de la parte demandada a la legitimación del RENATRE para promover la demanda no podían ser examinadas con anterioridad al tratamiento de la cuestión de fondo, sino que, por el contrario, debía "arrastrar esta decisión ...hasta la decisión posterior y sustantiva de la legitimidad o no del cuestionamiento efectuado [por la parte actora] sobre la ley dictada y sus consecuencias sobre la 'vieja' y/o la 'nueva' entidad". Y así, después de descartar algunos de esos cuestionamientos constitucionales en los términos que fueron reseñados en el considerando 2° de este pronunciamiento, la cámara terminó afirmando, de modo tan confuso como contradictorio, que, tal como lo había advertido, "la decisión del rechazo de la pretensión sustantiva define la suerte, de acuerdo a lo dicho, de la excepción planteada".      Tal proceder es marcadamente erróneo pues el examen de la legitimación del demandante debió ser abordado en forma previa al tratamiento de la cuestión de fondo. Es que, como reiteradamente se ha dicho, el Poder Judicial de la Nación solo interviene en el conocimiento y decisión de "causas" (art. 116 de la Constitución Nacional), y la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista una causa o controversia en los términos de la jurisprudencia de este Tribunal (confr. Fallos: 333:1213 y sus abundantes citas).      De todos modos, en resguardo del derecho de defensa de la parte actora

corresponde aclarar que su legitimación era incuestionable, cuando menos, para objetar el traspaso de las competencias que le habían sido legalmente asignadas. Así como, en su carácter de ente público no estatal, el RENATRE estaba obviamente legitimado para impugnar en sede judicial cualquier acto que obstaculizara el regular ejercicio de sus atribuciones legales, indudablemente también lo estaba para cuestionar la validez constitucional de la ley que pretendía cercenarle tales atribuciones. 5°) Que, por otra parte, se aprecia que la cámara omitió hacerse cargo en forma concreta y razonada de la seria argumentación introducida en el escrito de demanda (confr. fs. 22/47) Y reiterada por la entidad actora en la oportunidad de contestar la apelación de la parte contraria (confr. fs. 374/394) basada en que: a) el RENATRE era un ente administrado por un directorio conformado por representantes de los sectores empresario y sindical y fiscalizado por un síndico designado por el Ministerio de Trabajo, y, entre sus funciones, estaba la de brindar a los trabajadores rurales las prestaciones de la seguridad social previstas en la ley 25.191 (sistema integral de prestaciones por desempleo); b) dichas funciones fueron transferidas por la ley 26.727 al RENATEA, que es un ente autárquico administrado por un Director General designado por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministerio de Trabajo, y en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores solo participan conformando un órgano de asesoramiento (consejo asesor) y c) de ese modo, el mencionado seguro social obligatorio dejó de estar a cargo de una entidad con autonomía financiera y económica, administrada por los interesados con participación del Estado, es decir, constituida con arreglo a lo previsto en el tercer párrafo del art. 14 bis de la Constitución Nacional, para pasar a manos de un ente que no reunía todas esas características, lo cual vulneraba dicho precepto constitucional y comportaba, además, "un caso claro de regresividad en materia de derechos sociales". 6°) Que, frente a lo expuesto, el a quo debió examinar los argumentos que plantean que si el seguro social en cuestión fue puesto a cargo de un ente creado por el legislador ateniéndose al modelo de administración por los interesados que el constituyente mandó establecer, cualquier reforma legal ulterior que pretendiera imponer un régimen de administración del seguro que no respete dicho modelo comportaría vulnerar tanto la letra como el espíritu del citado art. 14 bis. Máxime si se tiene en cuenta que en la jurisprudencia de esta Corte se ha dicho que el principio de progresividad o no regresión, que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadamente regresivas, no solo es un principio arquitectónico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sino también una regla que emerge de las disposiciones de nuestro propio texto constitucional en la materia (confr. Fallos: 327:3753, voto de los jueces Petracchi y Zaffaroni, considerando 10; Fallos: 328: 1602, voto del juez Maqueda, considerando 10; Fallos: 331:2006, voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Zaffaroni, considerando 5°). En cuanto a esto último cabe recordar que, inclusive, en el precedente de Fallos: 327:3753 (confr. considerando citado) fueron mencionadas las palabras del miembro informante de la Comisión Redactora de la Asamblea Constituyente de 1957 sobre el destino que se le deparaba al proyectado art. 14 bis, a la postre sancionado. Sostuvo en esa oportunidad el convencional Lavalle que "un gobierno que quisiera sustraerse al programa de reformas sociales iría contra la Constitución, que es garantía no solamente de que no se volverá atrás, sino que se irá adelante" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Año 1957, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación 1958, t. II, pág. 1060). 7°) Que, en consecuencia, cabe descalificar el fallo apelado con arreglo a la doctrina de la arbitrariedad de sentencias; y por ende el examen de los restantes agravios expresados en el remedio federal resulta innecesario o, en todo caso, prematuro. Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal subrogante, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada, con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Agréguese la queja al principal y vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Reintégrese el depósito de fs. 58. Notifíquese y remítase. RICARDO LUIS LORENZETTI CARLOS S. FAYT ELENA I. HIGHTON de NOLASCO (en disidencia) JUAN CARLOS MAQUEDA

DISIDENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO

Considerando: Que el recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a esta queja, es inadmisibles (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Por ello, y lo concordemente dictaminado por la señora Procuradora Fiscal subrogante, se desestima el recurso de hecho planteado y la apelación federal. Reintégrese el depósito de fs. 58. Notifíquese y, oportunamente, archívese. ELENA I. HIGHTON de NOLASCO Suprema Corte: -I- A fs. 22/47 de las actuaciones principales, Alfonso C. Máculus, en el carácter de Presidente y en representación del entonces Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), promovió acción de amparo a fin de que el Estado Nacional se abstuviera de aplicar los arts. 106 y 107 de la ley 26.727. Dijo que, como consecuencia de la modificación que introdujeron dichos artículos a la ley 25.191, se dispuso crear el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) como un ente público estatal, en reemplazo del RENATRE cuya naturaleza era de ente autárquico de carácter público no estatal, al cual se le transfirieron sus bienes sin pago de indemnización alguna. Expresó que el cambio de naturaleza jurídica del ente constituye un retroceso que contraría los principios de progresividad de los derechos sociales (art. 75, incs. 22 y 23 de la Constitución Nacional) y afecta las previsiones del art. 14 bis de la Constitución Nacional, en la medida en que los propios interesados no podrán intervenir en la administración del seguro de

salud (cobertura por desempleo y servicios médicos). Dicha labor -explicó- la desarrollaban los representantes de los trabajadores y de los empleadores, quienes actuaban coordinadamente bajo la fiscalización del Estado, el que nunca puso reparos ni observó deficiencias durante su desempeño. Solicitó una medida cautelar a fin de que: 1) el RENATRE conserve la propiedad de todos los bienes materiales e inmateriales; 2) el Directorio y la Sindicatura del RENATRE mantengan sus funciones; 3) se prohíba el ingreso de personas designadas por el Poder Ejecutivo, o cualquiera de sus organismos dependientes, a los edificios del RENATRE, con excepción de aquellos que cumplieran funciones en el marco de la ley 25.191 antes de su modificación; 4) se prohíba a las mismas personas y con la misma salvedad anterior, disponer de los datos y registros actuales del RENATRE; 5) se mantenga la relación laboral del personal del RENATRE, cualquiera sea la función que cumpla en el ente y 6) se mantengan las atribuciones del RENATRE para recaudar, administrar y aplicar las cotizaciones establecidas en la ley 25.191 antes de su modificación. -II- La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (Sala VII), a fs. 399/404 revocó la resolución del magistrado de la instancia anterior -que había declarado la inconstitucionalidad de los arts. 106 Y 107 de la ley 26.727- y desestimó la acción de amparo. Destacó que dicha ley fue dictada por el Congreso de la Nación de la misma manera que lo fue su antecesora, la ley 25.191 que creó el RENATRE, sin que ésta hubiera sido cuestionada en su constitucionalidad. En cuanto a lo dispuesto en los arts. 106 y 107 de la ley 26.727, sostuvo que el RENATRE fue absorbido por el RENATEA, por lo cual aquél no fue suprimido, conservando su esencia. En tal sentido, descartó que se hubiera afectado el derecho de propiedad garantizado por el art. 17 de la Constitución Nacional, pues consideró que se hizo una transferencia indemne del patrimonio del RENATRE al RENATEA cuya autarquía se mantuvo, sin haberse producido daño alguno a los interesados en el funcionamiento del registro, ni al registro mismo. En igual orden de ideas, valoró que el conjunto de bienes -de naturaleza predominantemente de seguridad social-, y los que complementan el patrimonio en su totalidad, no modificaron su destino, ni disminuyeron o mudaron de dueño. En cuanto a los trabajadores no jerarquizados del RENATRE entendió que no sufrieron daño actual porque el art. 106 -que incorporó el art. 7° bis a ley 25.191 - dispuso que el personal del RENATEA se regiría por la Ley de Contrato de Trabajo 20.774 (t.o. 1976) y sus modificatorias y que su situación, hasta la entrada en Vigencia de la ley sobre Régimen de Trabajo Agrario, sería determinada por la reglamentación, a la vez que se les garantizaría la continuidad laboral en las condiciones que se establecieran en ella En consecuencia -aseveró-, toda vez que la ley no había sido reglamentada, el daño invocado resultaba conjetural, aunque obviamente cada agente conservaba el derecho a reclamar en caso de verse afectado por aquélla. Como corolario de lo antedicho, concluyó en que no advertía violación del art. 14 bis ni de otra norma constitucional. -III- Contra esta decisión, el actor interpuso recurso extraordinario (fs. 409/430) y, ante su denegatoria por el a quo (fs. 442), la queja que trae el asunto a conocimiento de V.E. Manifiesta que los bienes que se transfirieron al RENATEA son propios del RENATRE y pertenecen a los empleadores y trabajadores que los aportaron, además están afectados al cumplimiento de los fines de aquél. Sostiene que la interpretación efectuada por el a quo afecta las garantías reconocidas en los arts. 14,14 bis, 17,31 y 75 incs. 22 y 23 de la Constitución Nacional y en los tratados con jerarquía constitucional. Alega también que se excluye a los interesados de la administración de la seguridad social, así como de la posibilidad de actuar como ente de carácter tripartito, configurándose así un caso de regresividad que contraría los principios de seguridad social y que colisiona con las normas constitucionales mencionadas. -IV- La Corte tiene dicho que no incumbe a los tribunales el examen de oportunidad o acierto del criterio adoptado por el Congreso en el ámbito de sus atribuciones (Fallos: 300:642), y que no corresponde sustituir al legislador sino aplicar la norma tal como ésta la concibió, ya que está vedado a los magistrados juzgar sobre la eficacia o conveniencia de disposiciones adoptadas por los otros poderes en ejercicio de sus propias facultades (Fallos: 312:72 y 314:424). Dicha inhibición en cuanto al modo como el legislador, en ejercicio de sus legítimas atribuciones, decidió modificar un ente público sin desvirtuar su finalidad, no importa en absoluto abdicar de las facultades propias del órgano jurisdiccional sino mantener el adecuado balance entre los poderes en aras de guardar el principio de la soberanía popular dentro del sistema representativo republicano, instaurado como pilar básico de nuestro ordenamiento institucional (Fallos: 168:130). Por otra parte, cabe recordar que el Tribunal ha decidido en reiterados precedentes que no existe un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones (Fallos: 308:199 y 318:1237). Asimismo, es jurisprudencia de la Corte que la impugnación de inconstitucionalidad no es pertinente cuando el fin con que se la persigue no es la inaplicabilidad del texto objetado sino el restablecimiento de un régimen normativo derogado, lo cual es de incumbencia del legislador (Fallos: 237:24; 255:262 y 295:694). En tales condiciones, no resulta aceptable la pretensión del actor que se ha limitado en este proceso de amparo a reclamar que se restablezca una situación que ha sido modificada por una ley sancionada por la autoridad con competencia para hacerlo y que no resulta irrazonable por los motivos que señala el a quo. -V- Opino, por lo tanto, que corresponde desestimar la queja deducida. Buenos Aires, 18 de julio de 2014. IRMA ADRIANA GARCÍA NETTO ADRIANA N. MARCHISIO Prosecretaria Administrativa Procuración General de la Nación Correlaciones: Ley 26.727 - BO: 28/12/2011 Nota a fallo - Jorge L. Elizondo, EL FALLO DE LA CORTE CONTRA EL REGISTRO NACIONAL DE TRABAJADORES Y

EMPLEADORES AGRARIOS , Temas de Derecho Laboral, Febrero 2016, Colección Compendio Jurídico  
004527E