



Federación de Centros y Entidades
Gremiales de Acopiadores de Cereales



CENTRO DE
ACOPIADORES DE
CEREALES

PRESENTACIÓN ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DEL TRABAJO AGRARIO CNTA

**SE PRESENTA – ACREDITA PERSONERÍA - PLANTEA RECLAMO ADMINISTRATIVO
IMPROPIO – NULIDAD ABSOLUTA E INSANABLE - CASO FEDERAL**

**AL SEÑOR
PRESIDENTE COMISIÓN NACIONAL
DE TRABAJO AGRARIO
MARIO BURGUEÑO**

S / D

HÉCTOR GABRIEL GRIPPO, en mi carácter de apoderado de la FEDERACIÓN DE CENTROS Y ENTIDADES GREMIALES DE ACOPIADORES DE CEREALES y del CENTRO DE ACOPIADORES DE CEREALES, ambas entidades con domicilio en Avda. Corrientes N° 119 PB de esta Capital, donde asimismo lo constituyo a los fines de la presente, a V.S. me presento y digo:

I. PERSONERIA

Que tal como acredito con sendas copias de mandato que agrego, soy apoderado de las entidades indicadas en el párrafo anterior, declarando bajo juramento que los mandatos se encuentran plenamente vigentes a la fecha, sin restricción alguna.

Que dichas entidades, tal cual surge de la copia de los estatutos correspondientes y que debidamente certificados se agregan, nuclean en el Caso de la Federación de Centros, a todos los Centros de Acopiadores del País y en el caso del Centro de Acopiadores a los Acopiadores de la Pcia. de Buenos Aires.

Que asimismo surge de los estatutos indicados que la función primordial de ambas es la defensa de los intereses de sus asociados, lo que precisamente se realiza a través de esta presentación.

Así dice el estatuto del Centro en su artículo primero “FINES DE LA ENTIDAD:

a) Agrupar en su seno el mayor número posible de acopiadores de cereales y fomentar el espíritu de solidaridad entre los mismos con el propósito de salvaguardar y mejor defender sus derechos e intereses.-“

Por su parte el estatuto de la Federación en sus puntos 2° “Propender a que todos los centros y entidades gremiales de acopiadores de cereales, mantengan una recíproca cooperación y asistencia en todo lo que signifique defender los intereses generales del gremio que agrupan,...”. 4° Propender al mejoramiento de la legislación relativa al comercio de granos, y a la mas eficaz aplicación de las leyes vigentes o a dictarse, sobre el particular. y 6° **Asumir la representación del gremio y de los centros y entidades que agrupe, especialmente ante los Poderes Públicos en todo asunto de interés general, para las actividades del acopio.”**

La legitimación procesal que tiene mi mandante no puede, ni debe, ser restringida. Lo contrario abriría un abismo que impediría el derecho de acceso a la justicia, contraviniendo los artículos 18, 31, 33, 43 y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional.

II.OBJETO

Que en el carácter invocado, siguiendo expresas instrucciones de mis mandantes, y de conformidad con lo previsto en el art. 24, inc. a), siguientes y concordantes de la Ley 19.549, vengo a interponer reclamo administrativo impropio contra la Resolución C.N.T.A. N° 08/2002 que pretende reglamentar la obligatoriedad de contratación a través de las denominadas Bolsas de Trabajo y se la derogue, ya que la misma afecta en forma cierta los derechos subjetivos de mis mandantes, les causan serio perjuicio y son nulas de nulidad absoluta e insanable. El mismo reclamo se ha interpuesto ante el Ministerio de Trabajo, respecto de la Resolución 336/02 dictada por ese Ministerio

La norma en cuestión en forma totalmente infundada, contraria a derecho y a los propios antecedentes del Ministerio de Trabajo y de esa Comisión, se funda en una improcedente obligatoriedad de contratación del personal de trabajo agrario a través de las denominadas Bolsas de Trabajo a cargo de los trabajadores con personería gremial.

Asimismo, vengo a solicitar que, en los términos del art. 12 de la Ley 19.549, se disponga la suspensión en el término de cinco (5) días, de los efectos de la Resolución Nro. 08/2002 de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario - igual suspensión se ha solicitado al Ministerio de Trabajo

respecto de su Resolución 336/02-, hasta tanto recaiga resolución definitiva en el presente expediente, a los efectos de evitar los graves perjuicios que la aplicación inmediata de éstas provoca en los derechos y garantías reconocidos constitucionalmente.

Esto así de conformidad con los fundamentos que a continuación se exponen.

III. AUSENCIA DE FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA RESOLUCION 336/2002. DICTAMENES Y RESOLUCIONES ANTERIORES.

Tal cual se indica en los propios considerandos de la Resolución 336/2002 que cuestionamos, el decreto 1421/67 que disponía la obligatoriedad de contratación de trabajadores agrarios no permanentes inscriptos en las bolsas de trabajo fue derogado en forma expresa e indudable por el art. 2º letra f) de la ley 21476 que **dejaba sin efecto normas** diversas y textualmente al respecto decía: ***"las vigentes en organismos o empresas públicas o en la actividad privada, que obliguen al empleador a recurrir a bolsas de trabajo o a la intervención de asociaciones profesionales de trabajadores para la designación o promoción del personal."***

También en los considerandos del Decreto 336/2002 se menciona que la ley 23.126 -si bien reinstaló el funcionamiento de las convenciones colectivas de trabajo- derogadas por su similar 21476-, en modo alguno reimplanta las bolsas de trabajo o la vigencia del decreto 1421/67. Ello es así ya que en forma clara e indubitable su art. 1º dice: ***"A partir de los 365 días de la promulgación de esta ley, recobrarán las convenciones colectivas de trabajo íntegramente sus efectos legales, conforme a su estado de vigencia cuando se sancionaron las disposiciones de facto 21.476 y 21.418, que a tales efectos quedan derogadas."*** (el subrayado nos pertenece).

Es indudable a la luz de lo transcrito, que sólo a los fines de restablecer las convenciones colectivas de trabajo, la ley 21476 fue derogada, lo cual por ende no alcanza a revivir el decreto 1421/67.

Esta interpretación ha sido la mantenida por esa Comisión Nacional de Trabajo Agrario y defendida por los representantes de los dadores de trabajo.

Así, con fecha 24 de enero de 1991, en expediente N° 887908/90, el entonces presidente de la Comisión, Sr. Diskin dijo según nota cuya copia se agrega que: **"Referido a la consulta formulada en estos actuados, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario en su sesión del día 19 de diciembre de 1990 resolvió ratificar la posición sustentada en repetidas oportunidades sobre el tema que consiste en: a) Si bien conforme a las leyes 21.297 y 22.248, no está establecido el funcionamiento de las Bolsas de Trabajo. La Comisión no objeta la constitución de las mismas como hecho practica. b) Los empleadores no están obligados, en el supuesto de ese funcionamiento, a contratar personal de las mismas; es decir el temperamento a seguir por los empleadores es libre."**

En el mismo sentido han sido los dictámenes emitidos por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo.

Así el Dr. Alonso Navone, Director General, en expediente 909850/92, ha dicho con fecha 23 de abril de 1992: ***"SEÑOR PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE TRABAJO AGRARIO. Llegan a este organismo asesor los presentes actuados en los que la UNION DE TRABAJADORES RURALES Y ESTIBADORES sustenta la vigencia del Decreto n° 1.421/67 sobre funcionamiento de la "Bolsa de Trabajo".***

"Al respecto cabe señalar, como ha sostenido reiteradamente esta Dirección General, que el mencionado decreto fue derogado por el artículo 2º, letra f) de la Ley n° 21.476."

"Si bien dicha ley fue a su vez también derogada por la Ley 23.126, es del caso tener en cuenta que esta última hizo recobrar íntegramente sus efectos legales a las convenciones colectivas de trabajo conforme a su estado de vigencia, lo que no sucedió con el Decreto n° 1.421/67."

"En consecuencia, la norma reglamentaria en estudio dejó de existir definitivamente y, por ello, sólo se podrán reeditar o recrear las Bolsas de Trabajo a través de un nuevo decreto, cuya iniciativa depende de la evaluación de mérito y oportunidad que efectúe la Superioridad."

Ante lo dicho hasta aquí, ninguna duda cabe de la ilegalidad de la Resolución M.T.E. 336/02 ya que por aplicación de las 21.476 y 23.126, la obligatoriedad de contratación ahora pretendidamente reimpuesta fue definitivamente derogada por ley, lo que conlleva la inevitable incapacidad funcional del entonces ministro Atanasof para reimplantarlas por una simple resolución ministerial.

En cuanto a éste último aspecto, no se observa que del listado de normas que se indican en la resolución como facultativas de la misma, ese Ministerio se encuentre facultado para dejar sin efecto lo que ha sido determinado por ley del Congreso.

IV. AUSENCIA DE FUNDAMENTOS DE HECHO DE LA RESOLUCION 336/2002

Si bien como se ha dicho la norma carece de fundamentos de derecho, como se verá a continuación, también resultan incorrectos los de hecho invocados y mucho mas a la luz de la Resolución N° 8/02 de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario que la reglamenta.

En tal sentido la R. 336/02 indica en sus considerandos que *"el mecanismo descripto resulta útil para disminuir el empleo no registrado en el ámbito rural y favorece la fluidez entre la oferta y la demanda de trabajo en el ámbito de la actividad"*.

Ello resulta totalmente falso en el ámbito de las empresas que agrupan mis mandantes.

En primer lugar porque como bien dijera el Sr. Diskin en la nota del 24/1/91 antes mencionada y cuya copia se agrega, *"a) Si bien conforme las leyes 21.297 y 22.248, no está establecido el funcionamiento de las Bolsas de Trabajo. La Comisión no objeta la constitución de las mismas como hecho práctica."*

Este funcionamiento de hecho y no obligatorio ha servido perfectamente para que existan bolsas de trabajo a las cuales el requirente de empleados recurra en forma no obligatoria, garantizando precisamente esa libertad de acudir a las mismas la imposibilidad de cualquier abuso a través de ellas. Dicho de otra forma, la facultad de su uso o no, ha impedido distorsiones en su funcionamiento por una de las partes, ya que como queda claro las mismas son administradas exclusivamente por la representación gremial de los empleados

En cuanto a la supuesta utilidad para disminuir el empleo no registrado, el funcionamiento de hecho y no obligatorio de las Bolsas hace que ese objetivo se cumpla igual y por otra parte, la necesidad de registración del personal contratado para su cobertura por las administradoras de riesgo del trabajo, hacen que en éste sector el empleo no registrado sean como mínimo casi inexistente.

V. RESOLUCION 08/2002 DE LA COMISION NACIONAL DE TRABAJO

AGRARIO

Todos los argumentos vertidos hasta aquí son plenamente aplicables a la Resolución Nro. 08/2002, toda vez que la misma resulta reglamentaria de la Resolución MTE 336/2002, pero se agrava aquí la cuestión por las propias disposiciones de la Res. CNTA. N° 08/2002.

La Res. CNTA 08/2002 en su artículo 1° so pretexto de reglamentar a la Resolución del Ministerio impugnada, limita su aplicación en forma injustificada e ilegal a las *"actividades de manipulación y almacenamiento de cereales, carga y descarga de oleaginosas y fertilizantes"*.

Esta restricción no solo contradice lo dispuesto por el art. 1° de la R. 336/2002 sino los propios considerandos de la misma, creando entre otras cosas una intolerable desigualdad entre los requirentes de mano de obra del Régimen de Trabajo Agrario.

En primer término la R. 336 no limita la obligatoriedad de utilización de las Bolsas de Trabajo a ninguna parte de la actividad rural sino que precisamente la hace extensiva a las *"tareas no permanentes en las actividades contempladas por la Ley 22.248"*; por lo que resulta ilógico que la Comisión de Trabajo Agrario al reglamentar la norma, excluya a las tareas que se realizan en el campo, limitando la obligación solo a un sector de los dadores de trabajo.

Por otra parte, los fundamentos de hecho antes mencionados, que hacían mención a evitar el trabajo no registrado y que la propia CNTA reitera en su tercer considerando, se dan como se verá mas adelante mucho mas en las tareas de campo que en las que se desarrollan en las plantas de almacenaje y acondicionamiento de los granos.

Continúa diciendo el mencionado considerando, al igual que la R. 336 que se favorece la fluidez entre la oferta y la demanda, lo cual también es erróneo si se lo circunscribe a una parte de la actividad de campo, ya que es indudable que resulta mas fácil para las instalaciones de acopio relacionarse con la mano de obra que a los simples productores que también la requieren.

En el caso de los acopios, no solo saben donde recurrir para obtener el personal transitorio, muchas veces las Bolsas que de hecho y no en forma obligatoria funcionan correctamente, sino que la mayoría de las veces es el mismo personal que en épocas de cosecha concurre durante días, semanas o hasta a veces plazos mayores a laborar en la misma planta.

Pero lo mas llamativo es como termina la CNTA el considerando analizado, usando como fundamento que: *"evitando inequidades que pudieran redundar en perjuicio de los empleadores del sector."*

Resulta totalmente contradictorio que para evitar iniquidades entre los empleadores del sector, precisamente se reglamente que la obligación de contratación a través de las Bolsas de Trabajo, lo cual de por si es ilegal, solo se aplique a una parte del sector como son los que realizan manipulación y almacenamiento de cereales, carga y descarga de oleaginosas y fertilizantes, dejando afuera de la aplicación a los sectores mayoritariamente tomadores de mano de obra de la ley 22.248.

Resultaría interesante que a efectos de evaluar lo dicho hasta aquí, esa Comisión informara de acuerdo a sus estadísticas la cantidad de personal que estima se desempeña en las tareas comprendidas por la R. 8 de la CNTA. y el total que lo hace bajo el régimen de trabajo agrario.

De la misma forma, sería interesante que se estableciera el porcentaje estimado de trabajo no registrado que puede existir en las empresas representadas por mis mandantes y el existente en las denominadas tareas de campo, para concluir indudablemente que por tratarse mis mandantes de empresas localizadas, con importantes instalaciones y exhaustivos controles, el porcentual de empleo no registrado debe ser el menor no solo en este rubro sino probablemente a todo nivel nacional.

Por todo ello, la Resolución N° 8/2002 de la CNTA debe ser dejada sin efecto como consecuencia de la derogación de la Resolución 336/2002 que le da origen, por los propios defectos de la misma y la discriminación injustificada que establece en relación a los distintos empleadores del sector.

VI. PRIMACIA DE LA CONSTITUCION. DEROGACIÓN DE UNA NORMA: IMPOSIBILIDAD DE QUE OTRA NORMA DE MENOR RANGO LE OTORQUE VALIDEZ.

- El derogado Decreto 1421/67 disponía la obligatoriedad de contratación de trabajadores agrarios no permanentes inscriptos en las bolsas de trabajo.

- El referido Decreto 1421/67 fue derogado en forma expresa e indudable por el art. 2° letra f) de la Ley 21.476 que dejaba sin efecto distintas normas y textualmente al respecto decía al: "las vigentes en organismos o empresas públicas o en la actividad privada, que obliguen al empleador a recurrir a bolsas de trabajo o a la intervención de asociaciones profesionales de trabajadores para la designación o promoción del personal."

- La Ley 23.126 -si bien reinstaló el funcionamiento de las convenciones colectivas de trabajo- derogadas por su similar 21476-, en modo alguno reimplanta las bolsas de trabajo o la vigencia del decreto 1421/67. Ello es así ya que en forma clara e indubitable su art. 1° dice: "A partir de los 365 días de la promulgación de esta ley, recobrarán las convenciones colectivas de trabajo íntegramente sus efectos legales, conforme a su estado de vigencia cuando se sancionaron las disposiciones de facto 21.476 y 21.418, que a tales efectos quedan derogadas." (el subrayado nos pertenece). Es decir la ley 21.476 quedó derogada en tanto y en cuanto suspendió los efectos de las convenciones colectivas, pero no respecto de las restantes materias, como sucede con la derogación de las bolsas de trabajo obligatorias.

De todos modos en los considerandos de las resoluciones que se impugnan, se reconoce -en forma implícita y explícita al reimplementarlas -que las bolsas de trabajo no estaban vigentes. Esas resoluciones reconocen que tampoco las había resurgido la ley 23.163, sino que lisa y llanamente el Ministerio de Trabajo se atribuye la facultad de reimplementar las bolsas de trabajo obligatorias y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario de reglamentar su uso.

Sin embargo las resoluciones atacadas, controvierten el principio de primacía de la Constitución Nacional (art. 31). En un Estado federal como el nuestro, el habitante está sometido a normas jurídicas de distinto origen: Constitución, leyes nacionales y provinciales, decretos, resoluciones, etc. En principio esas normas deben mantenerse en armonía, componiendo un conjunto homogéneo de disposiciones. Si así no ocurre y para asegurar la armonía, se impone la necesidad de la gradación jerárquica de tales normas y que ellas se escalonen en planos distintos. Entre éstos, la constitución nacional ocupa el primer plano, el nivel más alto y grado supremo. Es lo que se conoce como supremacía constitucional, que consagra este art. 31.

La Constitución Nacional es suprema no sólo por ser el derecho fundamental sino también porque obliga a que las demás normas y los actos estatales y privados se subordinen a ella. El art. 31 también establece la supremacía de todo el derecho federal: Constitución Nacional, Leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras. Este bloque federal es supremo respecto de todo el derecho provincial.

El Poder Ejecutivo Nacional, por ende el Ministerio de Trabajo y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, no pueden dictar decretos y menos aún Resoluciones, que alteren los derechos y garantías reconocidos por la Constitución, constituyendo la legalidad y la razonabilidad límites infranqueables en el Estado de Derecho.

Partimos de la base de que vivimos en un Estado de Derecho, que se caracteriza por el sometimiento de los Poderes Constitucionales a la Constitución Nacional y a la Ley. Este sometimiento no es un fin en sí mismo, sino una técnica para conseguir una determinada finalidad, que en nuestro sistema político-jurídico consiste en el sometimiento del Estado al "bloque de legalidad" (leyes, reglamentos, principios generales, precedentes, tratados internacionales, Constitución Nacional, etc.) y, consecuentemente, el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos y el otorgamiento a los particulares de los medios necesarios para su defensa. Someter al Estado al bloque de la legalidad es someterlo al Derecho, y, por ende, servir a la defensa de la igualdad, de la libertad y del respeto a los derechos adquiridos.

Aún cuando el Ministerio no se expida de modo favorable, el propio Poder Judicial no podría ser cómplice de este avasallamiento y convertirse en un "acompañante" más. *"De esto se derivaría una grave consecuencia: la de que, como el fin justifica los medios, y lo esencial es "no entorpecer" al Ejecutivo, el juzgamiento de la constitucionalidad de una decisión o una medida se limita a valorar su conveniencia para el Poder Ejecutivo o los eventuales beneficiarios. Sobre dicho peligro alertó Germán J. Bidart Campos al decir que "juzgar la constitucionalidad de una medida no es juzgar su conveniencia".* (Dr. Pedro J. Kesselman, Revista del C.P.A.C.F., Agosto 2001, N°48).

La claridad del principio contrasta con la ilegitimidad de las Resoluciones 336/02 y 08/02 (MT Y CNTA respectivamente), pues no han sido dictadas conforme a la Constitución Nacional, leyes o aun decretos. Las Resoluciones 336/02 y 08/02 avanzan sobre estos límites, debilitando el

ordenamiento legal que debieran proteger y que hace a la defensa no sólo de los empleadores, sino también de los trabajadores agrarios.

Las referidas resoluciones no constituyen "norma" que deba acatarse sino una mera arbitrariedad, conforme surgirá del análisis que se realiza en el presente, y como tal deben ser suspendidas preventivamente y al resolver este reclamo dejadas definitivamente sin efecto.

Las resoluciones cuestionadas carecen de imperio para prescindir del art. 2 inc. f. de ley 21.476, sino que para ello - al menos desde el punto de vista formal- debió haberse dictado otra ley. Ello sin perjuicio que la misma habría sido inconstitucional, conforme los argumentos que se invocan.

VII. DIVISION DE PODERES. AUSENCIA DE FACULTADES PROPIAS O DELEGADAS. DERECHO DE PROPIEDAD. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD JURÍDICA. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA.

VII. 1. División de Poderes

La independencia de los Poderes del Estado constituye una de las columnas fundamentales del Estado de Derecho, que las Resoluciones 336/02 y 08/2002 violan de manera flagrante. Conculcan el principio de División de Poderes según el cual el Poder Ejecutivo administra, el Poder Legislativo legisla, cuidando de no vulnerar la Ley Suprema, y el Poder Judicial juzga, custodiando la seguridad jurídica y las garantías constitucionales.

No existe en nuestro derecho superioridad de un Poder del Estado sobre otro, sino un armonioso y equilibrado juego de poderes y funciones que, actuando en cada caso, son confrontados con la Constitución. La subordinación de uno u otro orden está limitada por el ejercicio regular de las facultades que respectivamente les competen a los distintos órganos del gobierno, por lo que la actividad normativa del Poder Ejecutivo Nacional es siempre sublegal, sin habilitación constitucional para incurrir en excesos reglamentarios que avancen sobre géneros legales y subviertan las políticas legislativas que regulan la materia específica de que se trate.

De allí que, disponer la obligatoriedad de las Bolsas de Trabajo a través de Resoluciones del Ministerio de Trabajo y de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario dictadas en consecuencia y toda otra disposición referida a dichas materias, es inviable técnicamente, reprochable jurídicamente, e indefendible epistemológicamente, y resultan nulas de nulidad absoluta, por violar manifiestamente la letra y el sentido de la Constitución Nacional.

VII. 2. Ausencia de Facultades Propias o Delegadas

Como consecuencia de lo expuesto en el punto anterior, va de suyo que el Congreso -con mayor razón lo está el Ejecutivo- está constitucionalmente impedido de privar a los ciudadanos del derecho de propiedad, libertad de contratar, de trabajar, de ejercer comercio y de igualdad, incluyendo en ese concepto la obligación de contratar a determinado personal de modo que frustre derechos del empleador. Por tanto, la peculiar normativa que se ataca debe ser interpretada a la luz de ese prisma: el ejecutivo no puede, ni por derecho propio ni por delegación alguna, vulnerar los derechos de los ciudadanos, entre ellos la libertad de contratar, y el Congreso carece de facultades para delegar en el Ejecutivo facultades que le son ajenas.

Una tal disposición, ha dicho la jurisprudencia, “constituye una autolimitación para el propio legislador que señala los alcances de su actuación, puesto que él mismo no puede dejar de estar sujeto, al igual que los otros dos poderes, a la constitución y a la ley (arg. Art.31)... No hay que olvidar que en un estado de derecho el principio de legalidad se impone a los tres poderes, como modo de frenar la omnipotencia a la que el ejercicio del poder podría llevar (cfr.doctrina de fallos 32:120, 270:178, 272:231, 308:1848, y 137:47, entre muchos otros). Es decir, el legislador no deja de estar vinculado con la ley que él dicta para regular su acción, con lo que no podría excluirse de su cumplimiento para determinados casos mediante derogaciones singulares. En tal inteligencia, la expresión elemental del principio de legalidad (en sentido lato), consiste en que toda decisión individual debe conformarse a la regla preestablecida... Debe, en ese sentido, retenerse también que “quien enuncia el derecho se obliga a respetar la regla de derecho que él establece” (stein, edith, “de l’etat”, trad.fr., Friburgo, 1989)” (cncontadmfd, sala i, “osses, miguel c/estado nacional”, 11/10/96, ed 172-183; en sentido concordante, “agroinvesta c/estado nacional”, 18/10/01, ed 30/11/01).

Mediante el dictado de las Resoluciones 336/2002 y 08/2002 el Ministerio de Trabajo y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario respectivamente, pretendieron ejercer facultades que no eran propias ni aún del propio congreso y por lo demás han vulnerado la teoría de los actos propios al contradecir sus propios dictámenes anteriores, conforme lo expuesto en el punto III.

VII. 3. Derecho de propiedad

Desde luego, el punto de partida es el derecho de propiedad garantizado por el art.17 de la constitución nacional. La extensión y alcance de tal derecho, que abarca a los derechos derivados de los contratos celebrados entre particulares como son los contratos de trabajo, son suficientemente conocidos y nos eximen de mayores desarrollos.

Nos obstante diremos que dentro del concepto de propiedad *están* “todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad” (“fallos”, t. 145, pág. 325). “las palabras libertad y propiedad, comprensivas de toda vida social y

política, son términos constitucionales y deben ser tomados en el sentido más amplio, y la segunda, cuando se la emplea en los artículos 14 y 17 de la constitución, o en disposiciones de ese estatuto, comprende todos los intereses apreciables que un hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad; por lo cual los derechos emergentes de ...o de las que reconozcan como causa una delegación de la autoridad del estado a favor de particulares, se encuentran protegidos por las garantías constitucionales consagradas por los artículos 14 y 17 de la constitución”. (csjn, “fallos”, t. 145 pág. 307; t. 176 pág. 363; t. 183 pág 116).

El artículo 17 de la constitución nacional establece el carácter de inviolable, no sólo del derecho de propiedad, sino de todos los derechos y garantías individuales. Ni el estado, ni los particulares, pueden privar a otra persona, sea ésta física o jurídica, de tales derechos en forma arbitraria, como así tampoco restringirlos más allá de lo razonable, de forma tal que en los hechos se produzca una anulación, o una injustificada alteración de estos.

El derecho de mi parte a libre elección de sus empleados, es un derecho adquirido y expresamente garantizado por el estado, por la noción misma del derecho.

“Ha sido doctrina reiterada de nuestra Corte Suprema que cuando bajo la vigencia de una ley el particular ha cumplido todos los actos y condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en ella para ser titular de un determinado derecho, debe considerarse que hay derecho adquirido, porque la situación creada por esa ley se transforma en una situación jurídica concreta e individual en cabeza del sujeto que, como tal, se hace inalterable y no puede ser suprimida por ley posterior, sin agravio del derecho de propiedad consagrado por el art.17 de la constitución nacional (doctrina de fallos 296:723, 298:472, c.63.xxiv “cassin” del 31/10/94 ed 162-481; y también fallos 163:156, 184:621, 199:467, 202:5, 280:228, 305:899 y sus citas...).

De otro lado, el alto tribunal ha sostenido también que ni el legislador ni el juez [ni mucho menos, acotamos, el poder ejecutivo] pueden, en virtud de una ley [menos aún de una Resolución, agregamos] nueva o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior. En ese caso, el principio de no-retroactividad deja de ser una simple norma legal para confundirse con el principio constitucional de la inviolabilidad de la propiedad (fallos 138:47, 152:268, 155:156, 167:5, 172:21)” (c/CONTADMED, sala I, “Osses, Miguel c/Estado Nacional”, 11/10/96, ed 172-183).

VII. 4. Principio de razonabilidad

La garantía de razonabilidad debe estar siempre presente en los actos del Estado a tenor del artículo 28 de la Constitución Nacional. La razonabilidad impone un cierto límite que, si se traspasa, se cae en la zona opuesta de lo irrazonable o de lo arbitrario, y esto es lo que ha ocurrido con las Resoluciones impugnadas. Es decir, el medio debe ser adecuado al fin.

En cuanto a la posibilidad de revisión de estas normas en el Poder Judicial, adelantamos que si bien es cierto que la misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes, de allí no cabe derivar que el Poder Judicial pueda abstenerse de ejercer el control de razonabilidad. Lo contrario, deja de lado garantías que hacen a la esencia de nuestro sistema Republicano de Gobierno, cuya integridad pretende resguardarse por medio, entre otros, de la subsistencia de dichas garantías.

Todas las medidas que se dicten, y aún aquellas que lo sean en el marco de una emergencia económica social deben gozar de razonabilidad. Se trata de asegurar lo previsto en el art. 28 de la Constitución Nacional, cuando con dureza operativa y no sólo programática dispone: “*Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio*” según la expresa inspiración de Alberdi. La razonabilidad es un principio general del derecho (Sardegna, Miguel A. “Régimen de Contrato de Trabajo y ley nacional de empleo”).

La Corte ha puesto el acento reiteradamente en la necesidad de que la ley sea razonable, afirmación que resulta de enorme importancia, en razón de que la razonabilidad, tal como se ha sostenido en un precedente, es el punto de partida del orden jurídico (Fallos- T.244- pág.548 y T. 251- pág. 246).

Es que si quienes deben resolver una causa comprueban que media alguno de los supuestos de gravedad o arbitrariedad extrema, están obligados a desempeñar la primera y más elemental de las funciones que le incumben, esto es, la que consiste en proteger las garantías constitucionales declarando la invalidez de los actos del Estado que pretenden vulnerarlos. Este principio, tal como lo ha dicho la doctrina más calificada, es aplicable al legislador, al administrador y al juez, y se incorpora a nuestro derecho como garantía de razonabilidad.

En tal sentido, Gordillo indica que este principio nos llega por vía del derecho norteamericano, como parte del debido proceso en sentido sustantivo. En Inglaterra, está inserto en el concepto de justicia natural y su esfera en el mundo jurídico ha llegado a ser tan amplia, que, en la actualidad, es considerado un principio de derecho internacional. (Gordillo Agustín, Derechos Humano, Ed. Fundación Derecho Administrativo, Bs.As.,1997).

A lo expuesto, se suma el hecho que la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en dos de sus artículos, el 8 y el 25, garantiza el principio del debido proceso y es, en tal

sentido, que se piensa que se está en presencia de un principio supranacional.

Las Resoluciones en conflicto, son irrazonables e inconstitucionales. Desconocen, innecesaria e injustificadamente, derechos fundamentales, que en caso que no sean revisadas por el propio Ministerio de Trabajo, el Poder Judicial deberá amparar, porque de otro modo se tornarían ilusorias las garantías constitucionales que dicho Poder tutela.

VII. 5. Principio de Seguridad Jurídica

La vigencia del Estado de Derecho supone, de manera cabal y completa, la facultad de ejercer los derechos y garantías reconocidos en todo el plexo normativo. Requiere un marco confiable, estable, de normas generales que se apliquen con continuidad, al cubierto de sorpresas, cambios o giros imprescindibles o caprichosos, que respondan a los intereses del gobernante de turno, y no al interés de la comunidad.

“En términos generales, hay seguridad jurídica cuando el sistema ha sido regularmente establecido en términos iguales para todos, mediante leyes susceptibles de ser conocidas, que sólo se aplican a conductas posteriores –y no previas– a su vigencia, que son claras, y que son dictadas adecuadamente por quien está investido de facultades para hacerlo” (Alterini, Atilio Anibal, La seguridad jurídica, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As, 1993.)

Ejercer el derecho en un Estado de Seguridad Jurídica, supone, para los empleadores y empleados, conservar intacta la facultad de acceder a todos los instrumentos legales reconocidos, incluyendo este reclamo y sin perjuicio de la posibilidad de acudir a un proceso judicial válido, completo, que permita el ejercicio eficaz de las pretensiones debidamente deducidas

“Cuando la administración de justicia fracasa, la regularidad del Derecho es desplazada por la irregularidad caprichosa de la arbitrariedad y, por la tanto, se afirma la irracionalidad, se consagra la imprevisibilidad y se arruina la confianza....El Derecho, en cuanto representa en medio para la realización de valores en la persona individual, sólo puede llevarse a cabo donde existe seguridad jurídica. Porque, dicho con el expresivo estilo del jusfilósofo Luis Recasens Siches, ‘sin seguridad jurídica no hay Derecho, ni bueno, ni malo, ni de ninguna clase’ ”. (Alterini, Atilio Anibal, ob.cit.).

La Comisión Nacional de Trabajo Agrario y el Ministerio de Trabajo, contradicen sus propios actos, pues en forma reiterada y con anterioridad a las atacadas Resoluciones 336/02 y /08/02 se habían expedido en el sentido de no considerar obligatorias por parte del empleador el uso de las bolsas de trabajo.

VIII. IGUALDAD ANTE LA LEY. DISCRIMINACION EN MATERIA DE EMPLEO Y OCUPACION.

El art. 16 de la Constitución el principio denominado, con alcance amplio, de "igualdad jurídica", dado que ella existe ante el Estado y ante y 'entre' los particulares.

No nos referimos al igualitarismo o a una igualdad absoluta y rígida, que desconozca las diferenciaciones naturales que existen, que por el contrario deben ser tenidas en cuenta para una mejor administración de justicia.

Como lo ha sostenido la Corte Suprema, el principio de igualdad no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que se le presenten diferentes a su consideración. De esta manera puede crear categorías, grupos o clasificaciones 'razonables' entre supuestos que considere distintos, siempre que esas discriminaciones no sean arbitrarias, ni respondan a un propósito de hostilidad contra personas o grupos, o signifiquen indebido favor o privilegios personal o sectorial.

En conclusión, la igualdad consiste en que todos los habitantes del Estado sean tratados del mismo modo siempre que se encuentren en idénticas condiciones y circunstancias; o expresado de otra manera, la igualdad exige el mismo tratamiento a quienes se encuentran en análogas situaciones, de forma tal que no es establezcan privilegios o excepciones que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias.

Las resoluciones que atacamos - y sin perjuicio de que una resolución no es la norma legal idónea para hacerlo- indudablemente establecen un privilegio para ciertos trabajadores que logren formar parte de la Bolsa de Trabajo del sindicato en este caso U.A.T.R.E. (Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores) en perjuicio de otros que sean ajenos a la Bolsa, aún cuando puedan estar más capacitados.

El principio de igualdad también está afectado pues las bolsas de Trabajo se pretenden obligatorias solo para 'algunos' empleadores del sector agrario, conforme lo denunciáramos en el inicio. La Res. CNTA 08/2002 en su artículo 1º so pretexto de reglamentar a la Resolución del Ministerio impugnada, limita su aplicación en forma injustificada e ilegal a las *"actividades de manipulación y almacenamiento de cereales, carga y descarga de oleaginosas y fertilizantes"*. De lo expuesto no debe interpretarse a contrario sensu que generalizando su aplicación, las bolsas de trabajo devienen constitucionales, pues no se soslayaría de ese modo el incumplimiento respecto a los restantes principios constitucionales mencionados en este reclamo.

En virtud de lo dispuesto por el art. 31 de la Constitución Nacional y el inc. 22 del art. 75 de la Constitución Nacional, a partir de la reforma de 1994, son considerados en orden jerárquico

por debajo de la Constitución Nacional - conforme a otras opiniones en igual orden jerárquico- pero por debajo de las leyes nacionales.

Analizaremos el Convenio 111 de la O.I.T, (vigencia desde el 15 de junio de 1960, ratificado por Argentina el 18.06.1968), dispone en su Artículo 1° que el término "discriminación" comprende: a.(.), b). Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados. El citado artículo, también dispone in fine que "A los efectos de este Convenio, los términos "empleo" y "ocupación", incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones (...).

El Artículo 2 del Convenio 11 OIT indica que "Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a ese respecto".

Conforme al Artículo 3 del mencionado Convenio, "Todo Miembro para el cual el presente convenio se halle en vigor, se obliga por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales, a: a) tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y cumplimiento de esa política; b) promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política, c) derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política, d) llevar a cabo dicha política en lo que concierne a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional, (...)."

Conforme a la normativa citada, no quedan dudas que las bolsas de trabajo de uso obligatorio por parte de los empleadores -peor aún solo de algunos empleadores- resulta discriminatorio para los restantes empleados que no se encuentren registrados en las referidas bolsas de trabajo.

Por lo demás las resoluciones que cuestionamos, no sólo son inconstitucionales, sino que además transgreden normas supranacionales que forman parte de nuestro derecho positivo, por lo que deben ser dejadas sin efecto.

IX. LIBERTAD DE CONTRATAR. INCONSTITUCIONALIDAD DE CONTRATACIONES FORZOSAS. LIBERTAD DE TRABAJAR. LIBERTAD SINDICAL

IX.1. Libertad de Contratar. Inconstitucionalidad de contrataciones forzosas.

En el sistema de nuestra Constitución, que a diferencia de otras, no solo establece una forma de gobierno, sistema de poderes y sus atribuciones, sino que reconoce y garantiza derechos individuales en defensa de la persona y de sus facultades naturales, que son anteriores a toda Constitución política, las libertades se definen como derechos, precisamente por virtud del régimen constitucional, aunque tienen su origen y razón de ser en la conciencia moral del hombre y en la necesidad vital de ejercitarlas. De allí que las medidas limitativas deben ser justificadas, razonables, no arbitrarias y de ningún modo eliminar la libertad en cuestión.

Ninguna ley o normativa puede imponer al empleador nuevas contrataciones pues no es posible transformar esa libertad en obligación, ni exigir a una persona que acepte los servicios de otra sin que pueda eludir la contratación. En lo que a contratar respecta, cualquier restricción es violatoria de la Constitución "*en cuanto prescribe que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de lo que ella no prohíbe.*" El código civil en concordancia, dispone que "*nadie puede obligar a otro a hacer alguna cosa, o restringir su libertad, sin haberse constituido un derecho especial al efecto*" (art. 910 CC).

Si bien la rescisión de un contrato de trabajo sin causa suficiente es arbitraria porque así lo dispone una ley debidamente dictada, ninguna arbitrariedad comete, dentro de nuestro derecho positivo, quien se abstiene de contratar. Si bien no está referido a la obligación del empleador de contratar empleados inscriptos en bolsas de trabajo, un tema similar se analizó al dictarse la ley 16.507. La referida ley motivó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su momento, declarara que dicha normativa vulneraba principios y garantías constitucionales (CS in re Díaz José M. y otro c Banco Avellaneda S.A., sentencia del 03.04.68, DT 1968,223).

Con posterioridad una ley similar Nro. 23.523, fue considerada inconstitucional por afectar los derechos de libertad de contratación y de propiedad del empleador. En virtud a la ley 23.523 se otorgaba a los agentes bancarios despedidos, declarados cesantes, prescindibles, exonerados, etc. por causas políticas o sindicales, o por haber participado en huelgas u otras medidas de acción directa en un determinado período, un derecho de preferencia en el ingreso a los anteriores empleos. En el supuesto de que la entidad bancaria ex-empleadora no lo hiciera, el ex agente tendría derecho a ser indemnizado en los términos de la ley de contrato de trabajo computándose como antigüedad los años de servicios registrados desde el primer ingreso hasta la fecha en que su reincorporación haya sido denegada.. (CNTrab, SalaII,1994/09/29, Lankinen, Tauno c. Banco Francés del Río de la Plata, DJ, 1995-1-883 - DT, 1995-A, 228).

En fallos posteriores y más recientes sobre el mismo tema, la Corte nuevamente sostuvo que la reincorporación obligatoria o el cómputo del plazo como antigüedad vulnera garantías estipuladas por los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional - libertad de contratar, libertad de comercio e industria y el derecho de propiedad, convertir el mero ejercicio del derecho a elegir la persona del contratante en factor de atribución de responsabilidad (CS 1998,11/24, Agnese Miguel A. c The First National Bank of Boston, LL 1999-C, 143, DT 1999-A,502 con nota de Carlos Pose, en igual sentido Solano Tejeda, Franciso c Asociación Colonia de Vacaciones del Personal del Bco.Pcia.Bs.As, CS, Fallos 300-456).

La decisión tomada por la Corte resultaba previsible, si se tiene presente que, en su momento el propio Poder Ejecutivo observó la ley 23.523 señalando, entre otras anomalías que : a) El derecho de preferencia otorgado a los exempleados desconocía el principio de LIBERTAD DE TRABAJO y de LIBRE CONTRATACIÓN, b) que la indemnización que sustituía el derecho de preferencia atentaba contra el DERECHO DE PROPIEDAD por no reconocer causa o contraprestación; c) que se otorgaba un verdadero PRIVILEGIO en beneficio de una categoría de trabajadores que resultaba violatorio del PRINCIPIO DE IGUALDAD ante la ley.

También se ha dicho que el hecho de carecer de toda posibilidad de negociar las condiciones de cobertura o de optar por no ser incluidos en el seguro o por adherir a condiciones asegurativas alternativas restringe su libertad negocial a contratar en esas condiciones o no hacerlo, lo que supone la afectación de uno de los componentes de la voluntad del sujeto otorgante del acto. (CNCom)(SalaC) 1998/04/29, Leyden, Jorge H. c. Autolatina Argentina S. A. de ahorro para fines determinados y otro, LA LEY, 1998-E, 475. La libertad de comercio y el derecho de propiedad, integran en nuestro ordenamiento jurídico el complejo de la libertad como atributo inherente al concepto jurídico de persona, y comportan la posibilidad de elegir la clase de comercio que más conviniese a su titular, y la de ejecutar los actos jurídicos necesarios para el ejercicio de ese comercio, manejando los bienes propios a voluntad, sin que por principio sea posible la imposición de una actividad comercial determinada o la obligación de contratar con persona alguna, transformando la libertad de celebrar contratos en el deber de hacerlos. (CNSegSocial)(SalaII), 1998/07/15, Hospital Británico c. Ministerio de Salud y Acción Social, LA LEY, 1998-F, 566.

También se ha dicho que no puede considerarse derogados los arts. 10 y 11 de la ley 13.591, por el art. 2 inciso F de la ley 21.476, toda vez que la finalidad de ésta es la eliminación de la contratación impuesta de trabajadores por intermedio de bolsas de trabajo o con intervención de asociaciones profesionales, favoreciendo la libertad de concertar contratos de trabajo (..) CNAT, Sala IV, 31.05.1978, Santos, Claudio N. (BCNTrab.978-27-2).

Es decir, que no está discutido por la jurisprudencia que las bolsas de trabajo obligatorias o la intervención de los sindicatos en la designación de empleados, transgreden al menos la libertad de contratar.

IX.2. Derecho de trabajar

La libertad de contratar está directamente relacionada con el derecho de trabajar.

El art. 14 de la Constitución Nacional establece que *"todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: de trabajar..."*.

Se trata del primero de los derechos individuales que expresamente reconoce el texto constitucional. El trabajo no es mercancía, sino conducta humana, en donde se vuelca, en mérito a aquella dignidad personal, la vida, la salud, la energía, la subsistencia y la seguridad del hombre; es además la fuente de ingresos, por cuyo medio el hombre se constituye en señor de sí mismo.

Este derecho de trabajar debe estar protegido integralmente por las normas, a los efectos de que las posibilidades económicas de los hombres permitan realmente el goce concreto de sus derechos. Los sujetos del derecho de trabajar no son solo los empleados, sino los empleadores. Obligar a los empleadores a trabajar con determinadas personas, en virtud a las resoluciones que se cuestionan - normas que no fueron dictadas siquiera por el congreso- implica privarlos de su derecho a trabajar

IX.3. Libertad Sindical

El art. 14 bis indica que *"El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) organización sindical libre y democrática (...)"*. Analizaremos esta libertad respecto desde la óptica del empleado y del empleador.

La libertad sindical de los empleados se ve afectada por las resoluciones atacadas, pues es fácil advertir que si la bolsa de trabajo del sindicato es de uso obligatorio por parte del empleador, el extremo obliga implícitamente a afiliarse al sindicato, en este caso U.A.T.R.E.

La cláusula del art. 14 de *"asociarse con fines útiles"* se ve robustecida en este art. 14 bis, con el derecho que se reconoce a los empleados a afiliarse en el sindicato que deseen, o de no afiliarse o de desafiliarse, porque nuestra Constitución tutela la organización profesional libre

Desde el punto de vista del empleador, no resulta legítimo que un sindicato lisa y llanamente imponga determinadas personas a las empresas como empleados. En el caso de los delegados gremiales es presupuesto ser empleado de la empresa y no viceversa: es decir los delegados gremiales

fueron inicialmente elegidos por el empleador como empleados y luego por sus compañeros como delegados.

La estabilidad sindical es válida pues la impone la propia Constitución, pero la estabilidad no puede ser aplicada analógicamente a otros empleados, como por ejemplo sucedería, con empleados consuetudinariamente impuestos por el sindicato en su calidad de integrantes de bolsas de trabajo.

La propia estabilidad sindical luce más flexible que las bolsas de trabajo, pues éstas últimas pueden condenar a un empleador a la inamovilidad de un empleado 'sine die'. Es más, la estabilidad sindical, impuesta por la propia Constitución y no meramente por una Resolución, no significa conceder fueros personales ni inmunidades especiales para los representantes gremiales, que resulten violatorias de la igualdad ante la ley, ante la administración y ante la jurisdicción, ni que condicionen u obstaculicen el ejercicio de la función judicial. Sin embargo las bolsas de trabajo obligatorias efectivamente implican las referidas arbitrariedades.

Las facultades de dirección del empleador incluyen la de elegir libremente a sus empleados y asignarles la tarea, facultades ajenas a cualquier organización sindical.

Para la O.I.T. (Convenios Nro. 87 ratificado el 18.01.60, Nro. 98 ratificado el 24.09.56, Nro. 135 y Nro. 141), un concepto amplio de prácticas antisindicales puede involucrar entre los agentes activos más frecuentes de este tipo de violaciones no solo a los empleadores, al estado, sino también a los propios sindicatos. En efecto, los sindicatos podrían incurrir en práctica antisindical- aún cuando en nuestro derecho no esté legislada- mediante la celebración de convenios colectivos en los que se inserten cláusulas de "seguridad sindical" que obliguen a los empleadores a realizar tratos discriminatorios lesivos de los derechos individuales de los trabajadores a afiliarse, desafilarse o no afiliarse, etc. y agregamos ya sea en forma expresa o velada, como sucede en el caso de las bolsas de trabajo obligatorias. (Néstor T. Corte, El Modelo sindical Argentino, Rubinzal -Culzoni, Ed.1994 Santa Fe, pag. 440)

Por lo expuesto, además de haber sido derogado el Decreto 1421/67 que imponía la obligación de contratar mediante bolsas de trabajo, en si misma la obligación de hacerlo es palmariamente inconstitucional.

XI. NULIDAD ABSOLUTA E INSANABLE

De lo expuesto en los párrafos precedentes, de lo que se manifiesta a continuación y lo establecido por los arts. 7º y 14º de la Ley de Procedimientos Administrativos, resulta claramente que las Resoluciones impugnadas son nulas de nulidad absoluta, al carecer de causa, de motivación, y de finalidad, pues:

- a) no se sustentan en los hechos y antecedentes que les sirven de causa. En su dictado se han omitido hechos y antecedentes de esencial consideración;
- b) no se expresan en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto. Las Resoluciones no tienen adecuada fundamentación en derecho y representan un ejercicio abusivo de la competencia de los Organismo que las han dictado; y
- c) han sido dictadas en violación de la normativa aplicable y de la finalidad que inspiró su dictado.

Falta de causa

Al entrar a analizar la validez de los actos administrativos impugnados, se advierte claramente que los mismos se encuentran viciados en un elemento esencial, concretamente en la causa. Al respecto, el inciso b) del artículo 7º de la ley 19.549, exige que el acto administrativo se sustente, primero en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y luego en el derecho aplicable.

Como se ha explicado en otros capítulos de este escrito – a los cuales remitimos por razones de brevedad- las Resoluciones en cuestión no se sustentan en los presupuestos de hecho y de derecho que debieron ser necesariamente considerados en forma previa a su dictado. Por el contrario, del propio contenido de las Resoluciones se desprende con claridad que los antecedentes evaluados y la consideración de las circunstancias de derecho se apartan arbitraria e irrazonablemente de la realidad.

Como es sabido, el acto administrativo resulta nulo cuando carece de causa legal que lo sustente como acto válido y eficaz, vicio esencial éste que compromete su razonabilidad y por ende lo convierte en arbitrario. Asimismo, también resulta nulo cuando se funda en hechos distintos a los tenidos en miras por el autor de la norma en que se sustenta.

En casos análogos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que es misión del intérprete indagar el verdadero sentido y alcance de la ley, mediante un examen atento y profundo de sus términos que consulte la realidad del precepto y la voluntad del legislador y cualquiera que sea la índole de la norma no hay método de interpretación mejor que el que tiene primordialmente en cuenta la finalidad de aquélla (CS, marzo 5-1985 - Luna., Juan S. c. Empresa Ferrocarriles Argentinos, LA LEY, 1985-C, 241 - DJ, 1985-55-769 - DT, 1985-B, 965 - agosto 27 - 1985. -Ibarguren de Duarte, Juana c. Perón, Juan D., LA LEY, 1986-A, 363).

Es por tal motivo que resulta regla de la interpretación de las leyes dar pleno efecto a la intención del legislador computando la totalidad de sus preceptos, de manera que armonicen el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional, y en casos no expresamente contemplados ha de preferirse la inteligencia que favorezca y no la que dificulte aquella

armonía y los fines perseguidos por las reglas (CNFed. Contencioso administrativo, sala I, mayo 6 - 1986. - Clea Construcciones S. A. c. Gobierno nacional -Sec. de Estado de Salud Pública, LA LEY, 1986-D, 389 - DJ, 987-I-82).

Si el Derecho es desviado del fin para el cual ha sido reconocido como tal, se degrada, deja de ser Derecho, y aun pasa a ser un acto ilícito. Por ello, no cabe concluir sino que las Resoluciones atacadas resultan nulas en los términos del artículo 14 inciso b) de la ley 19.549, encontrándose las mismas viciadas en su causa.

Falta de motivación

La motivación constituye otro de los elementos esenciales del acto administrativo y es la razón por la cual la autoridad se decide a otorgar el acto. La motivación es una declaración de cuáles han sido las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la emisión del acto. Es la explicitación de la causa.

La motivación, tal y como lo expone Hutchinson, constituye un requisito referido a la razonabilidad; tiene por objeto poner de manifiesto los motivos que determinan el acto y su causa. Es decir que es la exposición de las razones que han movido a la Administración a dictar el acto. Las Resoluciones impugnadas carecen de motivación lógica y razonable.

La Procuración del Tesoro de la Nación, en Dictámenes N° 7, p. 71 ha dicho que *“Cuando un acto administrativo carece de argumentación razonable sobre los hechos que se le vinculen y se basa tan sólo en la pura y simple voluntad del funcionario que lo dictó, es arbitrario y por ende ilegítimo.”*

Conforme lo sostiene Hutchinson (Hutchinson “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Tomo I, pág. 322) la omisión de la motivación *“determina como regla la nulidad del acto. Si bien ello no surge de la enumeración del artículo 14, se infiere de lo expresado en el artículo 7 inc. e, que establece que el acto deberá ser motivado.... Este control se encuentra íntimamente ligado con el principio constitucional de inviolabilidad de la defensa. Respetable doctrina afirma que la ausencia de motivación en el acto determina su nulidad. Debe equipararse a la falta de motivación el vicio de que adolecen los actos ilógicamente motivados. Un acto fundado en razonamientos falsos es arbitrario y por tanto nulo”*.

Falta de Finalidad - Desviación de poder – Arbitrariedad:

El artículo 7 de la Ley de Procedimientos Administrativos establece que: *“son requisitos del acto administrativo los siguientes: [...] f) Habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.”*

Sabido es que *“la actividad administrativa debe procurar la satisfacción concreta del interés público y del bien común. Esto constituye el fin del pronunciamiento. Cualquier desviación de esa finalidad lo vicia. Pero no sólo habrá el acto de perseguir este fin de interés general, que va ínsito en toda la actividad de los órganos públicos, sino que, en los casos de existir una norma expresa integrante de su causa, debe dirigirse al logro razonable y honesto de lo querido por ella.”*- (Hutchinson “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Tomo I, pág. 161).

“Todo acto administrativo tiene una finalidad propia, correlativa a su objeto o contenido. Esta relación objeto-fin responde específicamente a la finalidad perseguida por la norma y por la que se le confirió la competencia al órgano que dictó la Resolución particular, y aquella, ley en sentido formal o material, tiene su punto de partida y está condicionada, a su vez, por la norma constitucional que autoriza su dictado y la relación existente entre ella y el fin perseguido por la constitución. Todo acto administrativo responde genéricamente a una finalidad pública, razón de ser de la norma constitucional que le dió origen, y específicamente al aspecto de esa finalidad que se tuvo en cuenta al distribuirse la competencia. El objeto o contenido del acto, consecuencia de esa competencia, debe perseguir aquella finalidad general y la específica que le corresponde”. (Hutchinson “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Tomo I, pág. 162).

La ley concreta tales recaudos estableciendo en el artículo 7 inciso f) en relación al acto administrativo que:

- a) debe cumplir con la finalidad que inspiró el acto reglamentario por el que se otorgó competencia al órgano emisor;
- b) no puede perseguir otra finalidad que la que corresponda a la causa y al objeto del acto, y
- c) el contenido u objeto del acto tiene que ser adecuadamente proporcional a esa finalidad.

Las Resoluciones impugnadas implican una injustificada y arbitraria afectación de derechos adquiridos por nuestras mandantes. Atento lo expuesto, existe en el caso una evidente desviación de poder.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (marzo 23, 1993, causa Martínez de Hoz, José Alfredo, La Ley, 1993-C, 196) entendió que la causal de “desvío de poder” deberá ser entendida *“como el ejercicio de facultades estatales con un objeto distinto al previsto por el legislador”*,

quedando de esta manera confirmado por el más alto Tribunal de Justicia del país, lo que en los mismos términos prevé el inciso f del artículo 7º de la ley 19.549.

Como consecuencia de dicha desviación de poder, las Resoluciones atacadas son nulas de nulidad absoluta e insalvable en los términos del art. 14, inc. b) de la Ley de Procedimientos Administrativos y deben, por ende, ser dejadas sin efecto.

En efecto, el artículo 14 de la Ley mencionada establece que el acto es nulo por “*violación ... de la finalidad que inspiró su dictado*”, o sea cuando existe falta de adecuación entre los móviles que inspiraron la actuación administrativa con los queridos por la ley (“sin poder perseguir encubiertamente otros fines...distintos de los que justifican el acto” (artículo 7 inc. f), Decreto N° 1510). Según Hutchinson, “*ello obliga a fiscalizar los móviles que presidieron la actuación de los funcionarios, a fin de comprobar si actuaron con una finalidad distinta de la querida por la ley. No debe perderse de vista que el órgano tiene su competencia restringida a lo que la ley específica y orientada al cumplimiento de la finalidad que ella determina. Los casos en los que se viola la finalidad –desviación de poder- y que causan la nulidad el acto, podemos resumirlos en: 1) Finalidad personal del funcionario (...) 2) Finalidad de beneficiar a la Administración (...) 3) Finalidad de beneficiar a un tercero: Puede ocurrir que sin violar objetivamente la ley el funcionario use sus atribuciones con la finalidad de beneficiar a un tercero (...) La desviación de poder es simplemente un caso de violación de la ley.*” (Hutchinson “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Tomo I, pág. 319).

“*Expresiones distintas de ilegitimidad del acto administrativo discrecional son, tanto la falta de causa, que se da cuando no concurren los requisitos de hecho necesarios, como la desviación de poder, que se produce cuando el acto, aunque presentando una apariencia de legitimidad, resulta emitido para satisfacer fines ajenos a los que el acto debe responder concretamente* (CNCiv, Sala E 28/12/76 C-81; conf. SCBA, “Guarino”, J.A. 1983-IV-18-secc. Índice.

También existe vicio en la finalidad cuando el acto no guarda proporcionalidad con los fines de la ley. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene establecido “*que las medidas utilizadas por la autoridad pública deben ser proporcionalmente adecuadas a los fines perseguidos por el legislador*” (CSJN Fallos, 248:800, 121: 348 y 362; 199:483 y 530).

Violación de derechos constitucionales:

Nuestras mandantes se agravan toda vez que las Resoluciones impugnadas vulneran sus derechos constitucionales, entre los que se encuentran los derechos de propiedad, a trabajar, a un debido proceso y a la igualdad.

De ninguna manera pueden Resolución como las atacadas afectar en forma directa o indirecta derechos y garantías amparados por nuestra Constitución Nacional. Esto es así, toda vez que las disposiciones administrativas son jerárquicamente inferiores y deben por esa razón respetar los preceptos constitucionales.

En definitiva, las Resoluciones impugnadas resultan totalmente arbitrarias, infundadas, ilegítimas, y nulas de nulidad absoluta, pues carecen de elementos esenciales del acto administrativo y se apartan de los antecedentes de hecho y de derecho, de la normativa vigente y de lo resuelto por la Justicia en situaciones análogas, lesionando de tal modo los legítimos derechos e intereses de nuestras representadas. Es por ello que solicitamos se dejen sin efecto las mismas.

XI. SUSPENSIÓN DE EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES CUESTIONADAS. FORMULA RESERVA.

De conformidad con lo establecido en el art. 12 de la Ley 19.549, habiéndose alegado fundadamente una nulidad absoluta y atento los graves perjuicios que la Resolución Nro. 08/02 (CNTA) causa a mis mandantes, solicito se disponga en el término de cinco (5) la suspensión de los efectos de las mismas hasta tanto se resuelva este reclamo.

En igual sentido, se ha solicitado la suspensión de la Resolución 336/02 del Ministerio de Trabajo, ante ese Ministerio.

A los efectos que puedan corresponder, eventualmente y en caso de que la Resolución cuestionada no se suspenda en el término solicitado, formulo expresa reserva de solicitarla judicialmente por vía de una medida cautelar autónoma.

XII. PLANTEA CASO FEDERAL

Para el caso que no se hiciera lugar a lo solicitado por esta parte y por encontrarse en tal caso controvertidos principios constitucionales contenidos en los arts. 14, 14 bis, 17, 18, 19, 29, 31, 33 y concordantes de la Constitución Nacional, dejamos introducido el Caso Federal, en virtud a lo dispuesto por el art. 14 de la ley 48.

XIII. PETITORIO

Por todo lo expuesto, a la Señora Ministro solicito:

1. se me tenga por presentado, parte y con el domicilio legal constituido y se tenga por presentado el reclamo,
 2. se suspenda en el término de cinco (5) días los efectos y aplicación de las resolución 08/02, (C.N.A.T.),
 3. oportunamente se derogue la Resolución C.N.T.A. 08/02 por ser nula, de nulidad absoluta.
- Proveer de conformidad,
SERA JUSTICIA.