



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 10 de Diciembre de 2020

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (1) c/ Poder Ejecutivo Nacional Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social s/ acción de amparo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando.

Que los agravios de la apelante encuentran suficiente respuesta en el dictamen del señor Procurador Fiscal a cuyos fundamentos y conclusiones cabe remitir por razones de brevedad.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara parcialmente procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada, con costas por su orden en atención a la índole de la cuestión planteada. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, remítase.

VO-//-

-// -TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS
LORENZETTI

Considerando:

Que los agravios de la apelante encuentran adecuada respuesta en el dictamen del señor Procurador Fiscal (con exclusión de los párrafos décimo y undécimo del punto IV de dicho dictamen), a cuyos fundamentos corresponde remitir en razón de brevedad.

Por ello, de conformidad -en lo pertinente- con lo dictaminado, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada, con costas por su orden en atención a la índole de la cuestión planteada. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, remítase.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel



CNT 42539/2012/1/RH1
Unión Argentina de Trabajadores Rurales y
Estibadores (1) c/ Poder Ejecutivo Nacional
Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad
Social s/ acción de amparo.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por la **Dra. Marta Liliana Condines**, apoderada de la **Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores**.

Tribunal de origen: **Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo n° 10**.

Suprema Corte:

-I-

La Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la sentencia de primera instancia que había rechazado el amparo interpuesto por la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) y, en consecuencia, había rechazado los planteos de inconstitucionalidad de los artículos 65 a 68, 71, 84 a 98 y 106 de la Ley 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario, 16, 17 y 23 del decreto 301/2013 y de la resolución 836/2013 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (fs. 885/886 del expediente principal, al que me referiré salvo aclaración en contrario).

En primer lugar, relató que los artículos 65 a 68 crean y regulan el Servicio Público de Empleo para Trabajadores Temporarios de la Actividad Agraria (SPETTA), que es organizado y coordinado por el Ministerio de Trabajo en el marco de la ley 24.013. Destacó que el dictado de esa normativa constituye una facultad exclusiva del Congreso de la Nación y se encuentra dentro de su zona de reserva. Afirmó que los cuestionamientos de la UATRE se limitan a señalar la conveniencia del sistema anterior pero no puntualizan las garantías constitucionales supuestamente vulneradas.

En segundo lugar, consideró que el artículo 71, que faculta a las entidades de empleadores del sector rural a designar veedores ante las bolsas de trabajo a cargo de la actora, no constituye una intromisión en su ámbito de actuación sindical y no vulnera la libertad de asociación.

En tercer lugar, en relación a los artículos 84 a 98, que regulan la integración y las facultades de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA), sostuvo que no se advierte una afectación a la concertación paritaria pues ese órgano cuenta con representantes de trabajadores y empleadores, en números equivalentes, y de distintos ministerios.

En referencia al decreto 301/2013, sostuvo que esa reglamentación no alteró el espíritu de la ley 26.727, sino que se limitó a precisar detalles que permiten su implementación.

Finalmente, rechazó los agravios basados en supuestos vicios de procedimiento en la sanción de la ley 26.727 puesto que entendió que no hubo una falta de convergencia entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Afirmó que resulta suficiente la aprobación genérica de la ley pues el tratamiento individual de los artículos no es un requisito exigible en normas de la extensión de la aquí cuestionada. Agregó que, de todos modos, el supuesto defecto no involucra los artículos cuestionados en la presente causa.

-II-

Contra esa sentencia, la actora interpuso recurso extraordinario federal (fs. 887/907), que fue contestado (fs. 913/919) y rechazado (fs. 921), lo que motivó la presente queja (fs. 120/124, del cuaderno respectivo).

Sostiene que existe cuestión federal, en los términos del artículo 14, inciso 3, de la ley 48, puesto que se encuentra en juego la interpretación y validez de normas federales.

A su vez, se agravia con base en la doctrina de la arbitrariedad pues afirma que la cámara rechazó los planteos de inconstitucionalidad en forma dogmática y sin considerar los argumentos planteados en la apelación. Agrega que el *a quo* no trató los agravios sobre la invalidez del decreto 301/2013 y la resolución 836/2013 del MTEySS.

Plantea que la creación y el uso obligatorio del SPETTA, en los términos de los artículos 65 a 68 de la ley 26.727 y del decreto 301/2013, vulnera el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y los Convenios 87, 88 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya que despoja a la actora de la función sindical de administrar las bolsas de trabajo agrario. Destaca que la contratación de trabajadores a través del SPETTA es obligatoria, por lo que, en el

nuevo sistema, las bolsas de trabajo agrario tienen una existencia puramente formal y el Estado monopoliza en forma ilegítima el servicio de empleo. Afirma que ejerció tradicionalmente la función de administrar las bolsas de trabajo agrario y que ello tuvo su origen en la negociación colectiva.

Sostiene que la organización del servicio del empleo prevista en la ley 26.727 contradice los artículos 4 y 5 del Convenio 88 de la OIT, según los cuales el funcionamiento del SPETTA y la política general en la materia deben determinarse con la participación obligatoria de los representantes de los empleadores y los trabajadores, mediante consulta previa.

Además, manifiesta que las bolsas de trabajo a cargo de las asociaciones sindicales son ilegítimamente intervenidas. En este sentido, postula, por un lado, que el artículo 71 de la ley 26.727, en cuanto crea la figura del veedor patronal, constituye una indebida intromisión que vulnera el principio de libertad sindical. Alega que el artículo 16 del decreto 301/2013 otorga facultades al Ministerio del Trabajo sobre esas bolsas de trabajo, que no tienen sustento en el artículo 65 de la ley que pretende reglamentar.

Señala que el beneficio vinculado a la reducción de contribuciones previsto en el artículo 81 de la ley 26.727 solo es aplicable, conforme lo establece el decreto 301/2013 y la resolución 836/2013 del MTEySS, a aquellos empleadores que contraten a través del SPETTA, pero no a los que contraten por medio de bolsas de trabajo. Alega que ello constituye un exceso reglamentario y, además, viola el derecho de igualdad ya que los empleadores se ven inducidos a contratar trabajadores inscriptos en el servicio estatal en detrimento de los representados por la UATRE en las bolsas de trabajo.

Arguye que las facultades otorgadas por los artículos 84 a 98 de la ley 26.727 a la CNAT y a las comisiones asesoras regionales despojan a la UATRE de su derecho a ejercer la concertación colectiva de los salarios y condiciones laborales de sus afiliados. Señala que esas facultades son propias de la

negociación colectiva y deben ejercerse a través de los gremios conforme lo señala la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo. Además, cuestiona la composición de esa comisión ya que cuatro de sus ocho miembros, incluido el presidente que tiene doble voto, son representantes del Estado y, en consecuencia, ese sector tiene prevalencia absoluta en todas las decisiones. Sobre esa base, afirma que la norma vulnera los artículos 14 *bis* de la Constitución Nacional y 5 del Convenio 154 de la OIT, 4 del Convenio 98 de la OIT y 3 del Convenio 87 de la OIT.

Por otra parte, aduce que el planteo de inconstitucionalidad del artículo 23 del decreto 301/2013, en cuanto veda la posibilidad de ocupar cargos públicos simultáneamente con la función en la comisión, no fue tratado por el *a quo*.

Por último, postula que la ley 26.727 es nula puesto que su trámite legislativo adolece de vicios graves en tanto se omitió la votación y la aprobación de numerosos artículos de esa norma.

—III—

En mi opinión, el recurso extraordinario fue mal denegado en cuanto cuestiona la validez de varios artículos de la ley 26.727, del decreto 301/2013 y de la resolución 836/2013 del MTEySS, por estimarlos contrarios a diversas normas federales —art. 14 *bis* de la Constitución Nacional y Convenios 87, 88, 98 y 154 de la OIT— y la decisión ha sido contraria al derecho que el apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3, ley 48). Con ese alcance, el recurso de queja es procedente.

Por el contrario, entiendo que el recurso en cuanto controvierte la validez del procedimiento de sanción de la ley 26.727 no cumple con el requisito de fundamentación que exige el artículo 15 de la ley 48 (Fallos: 310:2914, “Riera”; 311:1989, “Francisco Cacik”; 312:1819, “Cia. de Representaciones Hoteleras”). En efecto, el *a quo* entendió que en *sub lite* no se

acreditó una falta de convergencia entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores con relación a los artículos de la ley 26.727 aquí controvertidos, tal como había sido demostrada en el caso registrado en Fallos: 321:3487, "Nobleza Picardo", sobre el que la recurrente sustentó su agravio ante la cámara. En esta instancia recursiva, la apelante reedita sus argumentos sin hacerse cargo del fundamento de la sentencia apelada, lo que conduce a declarar la deserción de la apelación en este aspecto.

Finalmente, estimo pertinente señalar que la recurrente desistió de los planteos de invalidez constitucional de los artículos 106 y 107 de la ley 26.727, que habían sido introducidos en el remedio federal, a fojas 152 del cuaderno de queja, por lo que no corresponde su tratamiento.

-IV-

En el *sub lite*, se encuentra controvertido si los artículos 65 a 68, 71 y 84 a 98 de la Ley 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario afectan funciones reservadas por el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y por los Convenios 87, 88, 98 y 154 de la OIT a las asociaciones sindicales así como la libertad sindical. Además, se encuentra cuestionado si los artículos 16, 17 y 23 del decreto 301/2013 y la resolución 836/2013 del MTEySS constituyen excesos reglamentarios de la ley 26.727 y si son contrarios a las citadas normas constitucionales.

En cuanto al Servicio Público de Empleo para Trabajadores Temporarios de la Actividad Agraria implementado por los artículos 65 a 68 de la ley 26.727, los artículos 16 y 17 del decreto 301/2013 y la resolución 836/2013 del MTEySS, adelanto que, a mi modo de ver, no es contrario al artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y a los artículos 4 y 5 del Convenio 88 de la OIT, por lo que los agravios de la UATRE no traducen más que críticas a la oportunidad, mérito o conveniencia del régimen adoptado por el Congreso de la Nación, cuestiones que no están sujetas al control judicial (Fallos: 320:976, "Baz", y 321:1252, "Prodelco" y

sus citas). En sentido similar, entiendo que los agravios vinculados a la invalidez del artículo 71 de la ley deben ser rechazados.

En efecto, el SPETTA fue creado en el marco de la ley 26.727, que implementó el Régimen de Trabajo Agrario con el fin de elevar los estándares de protección de los derechos de los trabajadores agrarios (considerandos decreto 301/2013). En ese sentido, cabe destacar que se incorporó a esos trabajadores en el ámbito de tutela de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744, del que, hasta entonces, estaban excluidos.

En ese contexto, la ley crea un servicio público de empleo en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social —actual Ministerio de Producción y Trabajo—. Ese servicio comprende a todos los trabajadores temporarios que desarrollen tareas en actividades de carácter cíclico y es de uso obligatorio para los empleadores, salvo las excepciones establecidas por reglamentación (arts. 65 y 66, ley 26.727).

Además, la ley prevé el funcionamiento de las bolsas de trabajo a cargo de las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial (arts. 69, 70 y 71, ley cit.). En lo sustancial, dispone que proveen a los empleadores del personal necesario para la realización de tareas temporarias, conforme a las resoluciones que dicte la CNTA, y que los empleadores pueden designar veedores en las condiciones que establezca el citado organismo (art. 71, ley cit.). La ley aclara que se mantiene la vigencia de las normas que actualmente prevén la obligatoriedad del uso de las bolsas de trabajo para el ámbito rural en determinadas actividades y jurisdicciones.

La implementación del SPETTA implicó una modificación en el sistema de contratación de trabajadores rurales que imperaba hasta la sanción de la ley 26.727, según el cual esa actividad era, en parte, realizada por los sindicatos con personería gremial a través de las llamadas bolsas de trabajo agrario. Ese sistema emergió como una respuesta a las características del sector

rural: los trabajadores se encuentran diseminados a lo largo del país y muchas de las tareas laborales son de carácter cíclico. La contratación a través de las bolsas de trabajo agrario tuvo, en ciertos períodos de nuestra historia, sustento normativo (resolución 1050/1965; decreto 1421/1967, suspendido por la ley 21.476; y resolución 336/2002 del MTEySS).

Con relación a los fines del SPETTA, el mensaje del Poder Ejecutivo afirma que “...resultará un instrumento útil para combatir y disminuir el nivel de trabajo no registrado, así como para favorecer la fluidez entre la oferta y la demanda de trabajo en las diversas actividades regionales” (mensaje 888, 24 de junio de 2010). Concluye que es “un modo de contribuir a la generación, sostenimiento, mejora y registración del empleo de los trabajadores temporarios y en especial a los migrantes” (mensaje cit.).

Tal como surge de los debates parlamentarios, el SPETTA así como otras disposiciones de la ley 26.727 tienen como propósito disminuir los altos índices de informalidad laboral del sector rural (Cámara de Diputados de la Nación, versión taquigráfica provisoria, reunión 13°, 1° sesión extraordinaria, 15 de diciembre de 2011, período 129°, págs. 22 y 23; Cámara de Senadores de la Nación, versión taquigráfica provisoria, período 129°, 16° reunión, 2° sesión extraordinaria, 21 y 22 de diciembre de 2011, págs. 12 y 43).

En suma, el SPETTA prevé una mayor participación estatal en la intermediación entre la oferta y la demanda laboral, lo que le permite al Estado ejercer funciones esenciales vinculadas al mandato constitucional de proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, y a la generación del empleo (art. 75, inc. 19, Constitución Nacional). En especial, se trata del ejercicio de potestades dirigidas a la protección del derecho al trabajo: por un lado, crear condiciones dignas y equitativas de empleo y, por el otro, fiscalizar que el proceso y los términos de la contratación respeten el orden público laboral (art. 14 *bis* y 75, inc. 19, Constitución Nacional, arts. 6 y 7 del

Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y arts. 6 y 7 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derecho Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

En la Observación General 18 “Derecho al trabajo”, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma que “[l]os Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, tanto legislativas como de otro tipo, para reducir en la mayor medida posible el número de trabajadores en la economía sumergida, trabajadores que, a resultas de esa situación, carecen de protección” (párr. 10). Además, al definir el alcance normativo del derecho al trabajo, se refiere a la disponibilidad y accesibilidad del mercado laboral, afirmando que “[l]os Estados Partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él” y que “[e]l mercado del trabajo debe poder ser accesible a toda persona que esté bajo la jurisdicción de los Estados Partes” (párr. 12). Finalmente, el comité hace hincapié en que la regulación nacional debe asegurar que los trabajadores agrícolas disfruten del mismo nivel de protección que otros trabajadores (párr. 10).

En este sentido, la Corte Suprema destacó en el caso registrado en Fallos: 336:672, “Asociación de Trabajadores del Estado”, que entre los principios estructurales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos constitucionalizado, se encuentra el “deber (positivo) de ‘adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna’ (Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (fondo), sentencia del 17-6-2005, Serie C N° 125, párr. 162 y sus citas; asimismo: párrs. 161, 163, 168, 172, 176, 221 y sus citas; en sentido análogo: Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (fondo), sentencia del 29-3-2006, Serie C N° 146, párrs. 151/153), mayormente cuando el derecho al trabajo exige la formulación y aplicación por los Estados Partes de una política en materia de empleo con miras a

'elevar el nivel de vida' (Observación general N° 18, cit., párr. 26; Declaración Socio – Laboral del Mercosur, art. 14), lo cual especifica la obligación general de asegurar el derecho de las personas 'a una mejora continua de las condiciones de existencia' (PIDESC, art. 11.1; 'Milone', cit., p. 4619; 'Aquino', cit., p. 3775, 'Medina', cit., p. 259)" (considerando 10°).

En este contexto normativo, entiendo que la regulación del SPETTA prevista en la ley 26.727 no vulnera el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional. Por el contrario, la participación del Estado en el acercamiento de la oferta y la demanda y la fiscalización de las condiciones de contratación apuntan a resguardar el derecho al trabajo en el sector productivo rural que se caracteriza por altos índices de informalidad y precarización laboral (informes del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social agregados a fs. 687/778), de modo de realizar en ese ámbito el mandato de promoción y protección del trabajo que emerge de los artículos 14 *bis* y 75, inciso 19, de la Constitución Nacional y de los citados instrumentos internacionales.

A la vez, la creación del SPETTA no implica despojar a la asociación sindical impugnante de funciones que le atribuye la Constitución Nacional y, menos aún, en forma exclusiva. De hecho, el artículo 14 *bis* no prevé la actuación de los sindicatos en la intermediación de la oferta y la demanda, sino que, como expuse, esa actividad tiene sustento en la práctica del sector rural y en algunos decretos y resoluciones. Aun cuando pueda vincularse el funcionamiento de las bolsas de trabajo con la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores, que se encuentra a cargo de los sindicatos de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, no se trata de una tarea que recaiga en forma exclusiva sobre las asociaciones sindicales, ya que atañe, como antes se dijo, a las incumbencias del Estado.

Tampoco la recurrente demostró, en el caso, que la creación del SPETTA haya afectado, en forma indirecta, el ejercicio de otras funciones

sindicales previstas en la Constitución Nacional o de la libertad sindical garantizada por ella y por los Convenios 87 y 98 de la OIT, máxime cuando la ley 26.727 mantiene el funcionamiento de las bolsas de trabajo agrario.

Finalmente, los artículos 65 a 68 de la ley 26.727 no contradicen los artículos 4 y 5 del Convenio 88 de la OIT. Por el contrario, a través de ese convenio, los Estados Miembros se comprometen a mantener un servicio público y gratuito de empleo (art. 1), que consiste en un sistema nacional de oficinas de empleo "sujeto al control de una autoridad nacional" (art. 2) y cuyo personal está compuesto por funcionarios públicos con estabilidad en el empleo (art. 9). De este modo, los agravios del impugnante no tienen apoyo en el convenio, que no dispone que ese servicio deba ser administrado por los sindicatos, sino que, por el contrario, le impone su organización al Estado.

Los artículos 4 y 5 del convenio reconocen a las comisiones consultivas formadas por representantes de trabajadores y empleadores funciones de cooperación para el funcionamiento y desarrollo de programas del servicio de empleo, pero ello no sustituye la función propia de la autoridad de aplicación. Tampoco esas normas le dan un derecho a los sindicatos a ser consultados en forma previa a la implementación de un servicio de empleo, sino, en todo caso, a ser participados durante su funcionamiento, omisión que no ha sido alegada y, menos aún, acreditada por la recurrente, por lo que el agravio en este punto deviene conjetural.

Por las razones expuestas, entiendo que la creación del SPETTA no vulnera los artículos 14 *bis* de la Constitución Nacional ni los artículos 4 y 5 del Convenio 88 de la OIT, por lo que los agravios del recurrente no traducen más que críticas a la oportunidad, mérito y conveniencia del sistema público de empleo creado por el Congreso de la Nación, cuestión que excede el control judicial.

—V—

Además, con relación a la reglamentación del SPETTA, entiendo que, contrariamente a lo sostenido por la apelante, los artículos 16 y 17 del decreto 301/2013 no constituyen excesos reglamentarios ni vulneran derechos constitucionales.

Por un lado, según el artículo 16 del decreto, el Ministerio de Producción y Trabajo fija las condiciones de habilitación, las funciones y las acciones a cargo de las oficinas integrantes del SPETTA y de las bolsas de trabajo agrario.

El artículo 68 de la ley 26.727 prevé las facultades de ese ministerio para dictar normas complementarias y aclaratorias del SPETTA, lo que comprende razonablemente a las bolsas de trabajo agrario en atención a la vinculación de sus funciones. Más importante, como expuse, la regulación del servicio de empleo, ya sea administrado por el Estado o por las asociaciones sindicales, encuentra su fundamento en el ejercicio de facultades estatales que responden al mandato constitucional de crear condiciones dignas y equitativas de empleo y fiscalizar su cumplimiento. En ese marco, no advierto en la normativa cuestionada un exceso de competencias reglamentarias ni la afectación de la libertad sindical.

Por otro lado, el artículo 17 establece que solo los empleadores que utilicen el SPETTA podrán hacer uso del beneficio previsto en el artículo 81 de la ley 26.727 —reducción por 24 meses del 50% de las contribuciones a la seguridad social—. Esa norma, en mi entender, fue dictada en ejercicio de la referida atribución prevista en el artículo 68 de la ley y sin alterar su espíritu, puesto que su artículo 66 establece que la reglamentación “...podrá establecer excepciones a la utilización obligatoria de este servicio, sustituirlo o disponer mecanismos de promoción a favor de aquellos que lo utilicen”. En esa línea, considero que el artículo 17 del decreto 301/2013 implementa un mecanismo

de promoción y, en consecuencia, queda a salvo de tacha por exceso reglamentario. Por las mismas razones, corresponde rechazar el planteo de invalidez de la resolución 836/2013 del MTEySS.

Por último, la veeduría en las bolsas de trabajo prevista por el artículo 71 de la ley 26.727 tampoco es violatoria de la libertad sindical consagrada en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y en el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT.

Ante todo, cabe recordar que el artículo 3, inciso 2, de ese convenio establece que las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención tendiente a limitar el derecho a la libertad sindical o a entorpecer su ejercicio legal. El artículo 71 de la ley 26.727 le otorga la potestad de designar veedores a entidades privadas que representan empleadores agrarios. En ese marco, no se evidencia que este sistema de veeduría permita a las autoridades estatales entrometerse en la vida interna del gremio ni configura en sí misma una intervención pública en la actividad sindical.

Por lo demás, la presencia de veedores del sector empresario es acorde con la naturaleza de la bolsa de trabajo que busca precisamente acercar la oferta y la demanda de empleo, y, al carecer estos veedores de funciones directivas o de gestión, no se advierte de qué modo su mera observación podría entenderse como una injerencia dirigida a limitar o entorpecer la tarea llevada a cabo por el sindicato.

En síntesis, la reglamentación del SPETTA —arts. 16 y 17 del decreto 301/2013 y resolución 836/2013 del MTEySS— no padece de excesos reglamentarios ni se inmiscuye en la libertad sindical, que tampoco es afectada por el artículo 71 de la ley 26.727; por el contrario, se trata de regulaciones dictadas en el ejercicio de la función del Estado de crear condiciones dignas y equitativas de empleo y fiscalizar su cumplimiento.

–VI–

Por otra parte, adelanto que, en mi opinión, tampoco debe prosperar el planteo de inconstitucionalidad de los artículos 84 a 98 de la ley 26.727 basado en que la conformación y potestades de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) y de las Comisiones Asesoras Regionales limitan en forma ilegítima el derecho de la UATRE a ejercer la concertación colectiva de salarios y condiciones laborales de sus afiliados, en violación del artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y de los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT.

La CNTA es el órgano normativo del Régimen de Trabajo Agrario y está compuesta por 8 integrantes, de los cuales 4 son representantes del Estado, 2 de los empleadores y 2 de los trabajadores (art. 84, ley 26.727). Según esa norma, la presidencia se encuentra a cargo de un representante del Ministerio de Producción y Trabajo, quien, en caso de empate, tiene doble voto (art. 85, ley cit.).

Preliminarmente, a fin de tratar el agravio referido a la prevalencia del Estado en la composición de la comisión, considero relevante analizar las funciones de ese organismo.

En ese orden, según el artículo 89 de la ley 26.727, la comisión dicta su reglamento interno y organiza su funcionamiento y el de las comisiones asesoras regionales; establece las categorías de los trabajadores permanentes, determinando sus características, condiciones generales de trabajo y remuneraciones mínimas; establece, observando las pautas de la ley 26.727, las condiciones de trabajo generales de las distintas actividades cíclicas, estacionales u ocasionales y sus respectivas remuneraciones; dicta normas sobre condiciones mínimas de alimentación y vivienda; promueve el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad; asesora a organismos nacionales y locales; y celebra convenios de cooperación con entidades públicas o privadas.

Además, el artículo 89, inciso 1, establece la facultad de la CNTA de “intervenir en los conflictos colectivos de trabajo que se susciten entre las partes y actuar como árbitro cuando de común acuerdo lo soliciten las mismas” y el artículo 90 le otorga la potestad de aplicar mecanismos de composición de conflictos colectivos que insten a las partes a negociar con base en el principio de buena fe.

En ese marco normativo, a mi modo de ver, la prevalencia del Estado en la composición de la CNTA no afecta el derecho constitucional de la UATRE de negociar y celebrar convenios colectivos de trabajo, así como de concertar en forma colectiva salarios y condiciones laborales de sus afiliados.

En primer término, tal como surge del relato realizado de las facultades de la CNTA, sus funciones conforman el poder de policía estatal en materia laboral y, en particular, procuran regular el orden público laboral del sector rural. Ello configura una función pública que por ende debe ser ejercida por autoridades estatales más allá de la participación de las entidades sindicales y patronales involucradas. De hecho, en otros ámbitos laborales, estas funciones también son ejercidas por autoridades públicas de aplicación, como el Ministerio de Producción y Trabajo y los ministerios de trabajo provinciales.

A su vez, cabe resaltar que la actual normativa no importa un cambio significativo respecto de la participación estatal, pues las distintas autoridades de aplicación que fueron creadas para regular la actividad rural siempre fueron tripartitas, es decir, con la participación directa de los representantes del sector trabajador, empleador y estatal.

En este sentido, cabe recordar que la ley 13.020 creó la Comisión Nacional de Trabajo Rural, que estaba constituida en forma tripartita. Luego, la Ley 22.248 de Régimen Nacional del Trabajo Agrario contempló el funcionamiento de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, cuya integración y potestades eran similares a las aquí cuestionadas (art. 85, ley 22.248).

En segundo término, corresponde puntualizar que las normas dictadas por la CNTA en ejercicio de las facultades enunciadas conforman un piso mínimo de garantías (art. 8, ley 26.727), pero no impiden la libre negociación colectiva entre los trabajadores y empleadores y, por ende, el establecimiento de condiciones más favorables al trabajador como resultado del ejercicio de esa función sindical, que no se ve afectada por la ley 26.727. Según ese régimen, precisamente las resoluciones de la CNTA son válidas en tanto fijen condiciones más favorables al trabajador (arts. 9, 32, 34, 40 y 44, ley cit.).

De este modo, el Régimen de Trabajo Agrario no impide la concertación de convenciones colectivas en el marco de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo, que, de todos modos, prevé la participación estatal a través de la homologación por parte del Ministerio de Producción y Trabajo, en su carácter de autoridad de aplicación (art. 3, ley 14.250). De hecho, el artículo 3, inciso g, de la ley 26.727 dispone que están excluidos del Régimen de Trabajo Agrario —y, por ende, del ámbito de actuación de la CNTA— “los trabajadores comprendidos en convenciones colectivas de trabajo con relación a las actividades agrarias incluidas en el régimen de negociación colectiva previsto por la ley 14.250 (t.o. 2004) con anterioridad a la entrada en vigencia del Régimen Nacional de Trabajo Agrario, aprobado por la ley de facto 22.248”. Además, el artículo 4 de la ley 26.727 establece que “Los convenios y acuerdos colectivos que se celebren en el marco de las leyes 14.250 (t.o. 2004) y 23.546 (t.o. 2004), establecerán su ámbito de aplicación tanto personal como territorial y su modo de articulación, teniendo en consideración las características propias de los distintos sectores, ramas y áreas geográficas que comprende la actividad agraria”.

En tercer término, a mi entender, tampoco la impugnante demostró que las facultades de la CNTA previstas en la ley 26.727 en relación con la composición de conflictos colectivos invada la libertad sindical.

Por un lado, el artículo 89, inciso *i*, prevé la intervención de la CNTA en los conflictos colectivos y su posible actuación arbitral solo cuando los sectores gremiales y empresarios, de común acuerdo, lo soliciten. Ello luce acorde a lo dispuesto por el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT que reconoce al arbitraje como medio de solución de conflictos solo cuando es voluntario.

Por otro lado, el artículo 90 de la ley 26.727 le otorga la potestad de aplicar mecanismos de composición que insten a las partes a negociar con base en el principio de buena fe. Esa facultad de la autoridad de aplicación laboral no fue cuestionada fundadamente en el remedio federal, máxime considerando el acotado marco cognitivo de esta acción donde se controvierte la validez de la ley en abstracto. Cabe recordar que la Corte Suprema ha dicho que el examen constitucional no puede llevarse a cabo sino en el ámbito de las previsiones en ella contenidas y de modo alguno sobre la base de los posibles o eventuales resultados de su aplicación, pues ello importaría valorarlas en mérito a factores extraños (doctr. Fallos: 336:1774, “Grupo Clarín SA” y sus citas; dictamen de la Procuración General de la Nación, FLP 1298/2008/CS1-CA1, “Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires c/PEN s/sumarísimo”, 2 de febrero de 2016). En suma, entiendo que en el caso la recurrente no demostró una afectación concreta a la libertad sindical, y se limitó a realizar planteos genéricos que son insuficientes para declarar la inconstitucionalidad de una norma.

Por lo demás, en cuanto a las comisiones regionales, reguladas en los artículos 92 a 98, no se advierten agravios concretos en el remedio federal. No obstante ello, cabe resaltar que su composición difiere de la dispuesta para la CNTA, ya que se integran por 4 representantes de entidades empresarias, 4 de la asociación sindical más representativa y solo 2 del Ministerio de Producción y Trabajo. En consecuencia, el planteo anterior no puede ser trasladado a estos órganos pues no existe prevalencia estatal.

Por último, entiendo que no tiene sustento el planteo de invalidez del artículo 23 del decreto 301/2013, que establece que los representantes sectoriales de los empleadores y trabajadores ante la CNTA y las comisiones regionales no pueden ejercer simultáneamente cargos públicos. En mi opinión, se trata de una restricción que procura evitar el conflicto de intereses de los integrantes de la CNTA y, en definitiva, el ejercicio adecuado de su tarea de representar a los empleadores y trabajadores, respectivamente. Ante ello, la apelante no acreditó que esa limitación fuera irrazonable.

En conclusión, la CNTA con su integración tripartita ejerce el poder de policía laboral y las disposiciones que dicta conforman un piso mínimo de garantías, que no impiden a la asociación sindical accionante el libre ejercicio de la negociación colectiva para determinar condiciones más favorables a los trabajadores rurales. Pienso, por ello, que en el marco de esta acción de inconstitucionalidad, la UATRE no logró acreditar que la integración y las funciones de la CNTA y de las comisiones regionales previstas en la ley 26.727 limiten en forma ilegítima su derecho de concertar en forma colectiva salarios y condiciones laborales, así como tampoco que invadan la esfera de la libertad sindical.

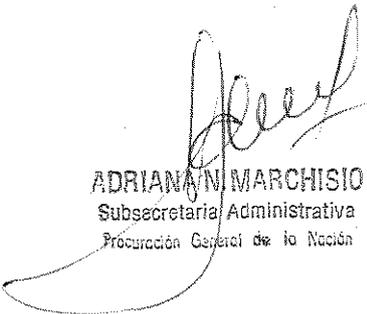
-VII-

Por todo lo expuesto, opino que corresponde rechazar el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 4 de octubre de 2018.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMOVICH


ADRIANA MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación