



Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR

SENTENCIA DEFINITIVA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO LABORAL DEL MERCOSUR EN EL RECLAMO INTERPUESTO POR BRENDA LUCIANA MAFFEI CONTRA LA SECRETARÍA DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN DEL MERCOSUR

EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO LABORAL DEL MERCOSUR (TAL)

VISTOS:

Estos autos iniciados por Brenda Luciana Maffei, funcionaria MERCOSUR, de nacionalidad argentina, contra la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, en adelante ST, con la solicitud de la reclamante para obtener reparación del perjuicio económico ocasionado por la obligación de reintegrar a la Cuenta de la ST de Banco de la Nación Argentina, los fondos de su cuenta individual creada al amparo de la RES/STPR N° 14/2023.

RESULTANDO:

El Reclamo:

1.- La reclamante fundamenta su solicitud en hechos y normas jurídicas que avalarían su reclamo, las que detalla en su escrito inicial de fecha 9 de diciembre del 2024, en su ampliación de fecha 19 del mismo mes y año y en sus conclusiones finales de fecha 28 de febrero del 2025. Señala, en las mismas, circunstancias de carácter formal o procedimental y de fondo que a su criterio invalidarían el presente proceso.

Alegaciones procedimentales:

La reclamante se agravia en base a las siguientes consideraciones:

- a) entiende que las designaciones de los miembros del TAL se encuentran vencidas.
- b) en sus conclusiones finales señala que el miembro titular de la República de Paraguay al haber suscrito el Acta N° 05/24 del Grupo de Asuntos Presupuestarios (GAP) sería juez y parte en este proceso, lo que compromete su "capacidad para resolver el caso de manera objetiva e imparcial".
- c) que el TAL soslayó los argumentos y pruebas propuestas o agregadas en la ampliación de la demanda presentada por ella el 19 de diciembre del 2024, en la que peticona que se ordene la apertura de una cuenta bancaria del Fondo de Previsión (en adelante FP), según lo acordado por los funcionarios de la ST, si al momento de dictar sentencia no se hubiera iniciado el trámite.

Alegaciones sustanciales

2.- La Sra. MAFFEI inicia su reclamo con el relato cronológico de los hechos que a su criterio avalan su solicitud. Señala en ese sentido que la RES/STPR N° 14/2023 de fecha 4 de octubre del 2023 "se autorizó la conformación de cuentas individuales de cada funcionario, en concordancia con el Art. 67 del Anexo de Decisión CMC N° 15/15", organizando el Fondo de Previsión en cuentas individuales administradas por los funcionarios, y se habilitaron las transferencias correspondientes autorizándose a los funcionarios a elegir la entidad bancaria que estimaran más conveniente, con el compromiso, en cumplimiento del Art. 68 del anexo de la Decisión CMC N° 15/15, de no realizar retiros anticipados.

Agrega que al asumir una nueva secretaria a cargo de la ST, por RES/STPR N° 18/2024 se deja sin efecto la RES/STPR N° 14/2023, y se comunica que los aportes al FP se realizaran en adelante en la cuenta única del FP U\$ de la ST.

La reclamante manifiesta que el Grupo Mercado Común (GMC) (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 05/24) siguiendo las recomendaciones del GAP (MERCOSUR/GAP/ACTA N° 05/24) instruye a la ST respecto a la obligación de los funcionarios de reintegrar a la cuenta única del FP de la ST los montos totales transferidos a sus cuentas individuales.

3.- La reclamante señala que al ser adoptada la RES/STPR N° 42/2024 siguiendo las instrucciones del GMC, que ordena a los funcionarios el reintegro inmediato a la cuenta de FP de la ST de los montos totales transferidos "repitiendo los extremos instruidos por el GMC", los obligó a "cancelar anticipadamente los CDA constituidos (a solo 5 meses del vencimiento del plazo) y asumir una pérdida de los intereses generados y parte del capital del FP".

4.- En base a estos hechos considera que, conforme al derecho y a los principios generales aplicables a su caso, corresponde declarar la nulidad la RES/STPR/N° 42/2024 y restituir el valor afectado al FP por el total de la suma de 3.593,98 dólares americanos.

El Procedimiento:

5.- El TAL puesto en conocimiento del reclamo planteado en sus escritos de presentación y ampliación, conforme surge del Acta N° 1/25, se reúne para tratar los puntos señalados en la misma y resuelve, conforme a su Estatuto y Reglas de Procedimiento, designar por el plazo de un año a partir del 7 de enero del corriente como Presidente del TAL al miembro titular de Argentina, designar para actuar en este proceso al miembro titular de Paraguay, dado que reclamante y presidente no pueden tener igual nacionalidad. Respecto al apoyo administrativo de la ST, el TAL resuelve solicitar dicho soporte a la Secretaría del MERCOSUR (SM). Por último, resuelve admitir el reclamo presentado por Brenda Maffei y dar traslado del mismo a la ST.

Contestación del Reclamo:

6.- La Secretaría del TPR contesta en plazo el traslado conferido y expresa en lo sustancial que el reclamo no está amparado por el derecho del MERCOSUR porque:

- a) La ST es responsable por la buena administración y debida transparencia en un órgano con presupuesto propio, tanto en la ejecución presupuestal, como en la contabilidad patrimonial y financiera en consonancia con la Resolución GMC N° 60/18 "Reglas Básicas de Ejecución Presupuestal, Contabilidad Patrimonial y Financiera de los Órganos de la Estructura Institucional del MERCOSUR con Presupuesto Propio".
- b) En la Decisión CMC N° 15/15 (Arts. 67 y 68) y modificatorias, se estableció que cada órgano contaría con su propio Fondo de Previsión, organizado en cuentas individuales e integrado mensualmente por determinados porcentajes de aportes del órgano (14%) y de los empleados (7%) de su remuneración básica y los beneficios que resulten de la colocación o inversión de los recursos del FP.
- c) Cuando cesa la relación contractual cada funcionario percibirá el monto de su cuenta individual.
- d) Manifiesta que la reclamante realizó una interpretación de la organización en cuentas individuales como "cuentas personales", desconociendo los antecedentes normativos, la costumbre, y la jurisprudencia misma del TAL. En ese sentido el TAL en sus sentencias ha sostenido que el Fondo de Previsión: "Es una prestación económica que el empleador deposita mensualmente en este fondo especial, que se integra con las cuentas individuales de cada trabajador, cuya libre disposición por parte del trabajador se encuentra diferida en el tiempo, pero que se origina en la relación laboral".
- e) Que la RES/STPR N° 14/2023 que habilitó a transferir de una cuenta de titularidad de un órgano a una cuenta personal, fondos que hasta el cese de la relación contractual no pueden ser de libre disponibilidad de los funcionarios, no debió adoptarse sin previa consulta sobre su interpretación.
- f) Que la RES/STPR N° 18/2024 que dejó sin efecto la RES/STPR N° 14/2023 "no afectó retroactivamente los fondos que los funcionarios, hasta ese momento, continuaban teniendo a su disposición, sino que a partir de esa fecha ya no percibirían los fondos en sus cuentas personales sino en la histórica del Fondo de Previsión de la ST, constituida en 2008.", por lo que no se generaron perjuicios.
- g) Que no corresponde peticionar al TAL que anule la RES/STPR N° 42/2024 emitida de conformidad con la normativa MERCOSUR y que tampoco existe norma que obligue a la ST a "asumir una deuda de una supuesta expectativa generada en un contrato entre la reclamante y una entidad bancaria. Es una relación contractual ajena a la ST".
- h) Por último, expresa que "el GMC es el órgano rector en materia de Funcionarios MERCOSUR y que el Protocolo de Ouro Preto establece entre las funciones del GMC (Art. 14.III): "Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo de Mercado Común", así como también "supervisar las actividades de la SM y demás órganos del MERCOSUR".

Procedimiento:

7.- Recibido el escrito de contestación de la ST, el TAL se reunió y resolvió declarar que el reclamo es un asunto de puro derecho; a efectos de otorgar las garantías del debido proceso y la igualdad de las partes acordó poner en conocimiento de la reclamante los fundamentos y las defensas presentados por la parte reclamada para ser considerados en la instancia de alegatos finales. Y, finalmente dispuso notificar a las partes que dispondrán de diez (10) días para presentar sus conclusiones finales.

8.- Presentadas en plazo por ambas partes las alegaciones finales, el TAL procedió a reunirse para intercambiar puntos de vistas sobre los hechos y el derecho invocado por las partes, designando al miembro encargado de la redacción de dicho pronunciamiento, y fijando como fecha de reunión a los efectos de dictar sentencia los días 20 y 21 de marzo en la sede de la SM en la ciudad de Montevideo.

CONSIDERANDO.

1.- En cuanto a lo alegado por la reclamante respecto a la constitución del TAL y el supuesto vencimiento de las designaciones de sus miembros, este TAL entiende que conforme a lo dispuesto por la Resolución GMC N° 32/15 en su Art. 1 se modificó la integración del TAL, sustituyendo el Art. 2 de la Resolución GMC N° 54/03, y establece que “el mandato de los miembros titular y suplente de cada Estado Parte se considerará renovado si no hubiere, antes de su finalización, indicación en contrario y propuesta de nuevos candidatos”.

En consecuencia, los Estados Partes han mantenido el mandato de sus miembros oportunamente designados y los actuales titulares ejercen legítimamente sus competencias, siendo la integración del TAL ajustada al derecho del MERCOSUR.

2.- En cuanto a lo manifestado por la reclamante observando que el miembro titular de la República de Paraguay, designada por Resolución GMC N° 31/15, al haber suscrito el Acta N° 05/24 del GAP, sería juez y parte en este proceso, lo que compromete su “capacidad para resolver el caso de manera objetiva e imparcial”.

Al respecto, este tribunal señala que la actuación previa del miembro titular de Paraguay en el GAP no compromete su imparcialidad en este procedimiento. En primer lugar, la reclamante confunde la actuación personal de un delegado con la actuación del órgano que integra. En segundo término, no puede existir prejuzgamiento como alega la reclamante porque el GAP es un órgano asesor, de carácter técnico, que no decide sino simplemente sugiere al GMC como lo reconoce expresamente la demandante en sus conclusiones finales. En ese sentido, en el Acta del GMC N° 05/24, el GMC se limitó a tomar nota de lo informado por el GAP al respecto. Del mismo modo el área jurídica de la ST, no produce opinión vinculante ni es responsable por las decisiones adoptadas por el secretario según lo expresa en su alegato final.

En tercer lugar, en su actuación dentro del GAP, los integrantes del mismo actúan bajo instrucciones de los Estados Partes que representan y por el contrario los miembros del TAL, conforme al Art. 2 de su Estatuto (Resolución GMC N° 54/03), deben actuar “con total independencia a título personal y con carácter ad honorem y no podrán aceptar sugerencias o imposiciones de los Estados Partes ni de terceros.”

Por último, de los antecedentes del TAL surge su actuar independiente, objetivo e imparcial, dado que en el pasado ha fallado en contra de lo actuado por órganos del MERCOSUR.

En consecuencia, el miembro titular de Paraguay puede emitir su voto apoyando una decisión diferente a lo sugerido por el GAP, donde actúa conforme a instrucciones y no existen elementos en este caso que justifiquen que la misma se excuse porque no es juez y parte como alega la reclamante, ni está comprometida su imparcialidad.

3.- Con referencia a que el TAL soslayó los argumentos y pruebas propuestas o agregadas en la ampliación de la demanda del 19 de diciembre del 2024, no se verifica lo expresado por la reclamante, ya que el TAL dio traslado de ambos escritos a la parte reclamada y en especial porque la oportunidad procesal de decidir sobre los argumentos expuestos es al momento de dictar sentencia definitiva y no en instancias previas.

4.- Respecto a los argumentos de fondo alegados por la reclamante en su escrito inicial y en su escrito ampliatorio, este Tribunal tiene a bien formular las siguientes consideraciones:

a) La reclamante interpreta que el GMC no tiene competencia para dar instrucciones que obliguen a la ST relativas a los fondos previsionales y su forma de administración, por lo que correspondería dejar sin efecto la RES/STPR N° 42/2024 y declarar su nulidad.

Este Tribunal entiende que el Protocolo de Ouro Preto al establecer que el GMC es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y que dentro de sus competencias se le asigna la de “supervisar las actividades de la SM” y por extensión a los demás órganos con presupuesto propio creados posteriormente, lo habilita para dar instrucciones a la ST.

En ese marco, resulta aplicable la “teoría de los poderes implícitos” que ha desarrollado y aplicado la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en el sentido que si bien el derecho explícito no puede ser detallado y prever todas las hipótesis posibles, los órganos de decisión de las organizaciones internacionales tienen poderes implícitos para interpretar el derecho aplicable e integrar el mismo si hubiera lagunas, asegurando de ese modo la continuidad de la organización y su funcionamiento. En este sentido, la CIJ ha expresado que “las necesidades de la vida internacional pueden requerir que las organizaciones, para que puedan alcanzar sus objetivos, tengan poderes subsidiarios que no están expresamente conferidos por un instrumento básico que regula sus actividades. Está generalmente aceptado que las organizaciones internacionales pueden ejercer tales poderes, conocidos como poderes ‘implícitos’” (traducción libre de la Opinión Consultiva *Legality of the Use by State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, I.C.J. Reports 1996, párrafo 25).

b) La reclamante alega que correspondía la conformación de cuentas individuales administradas por los funcionarios, en concordancia con el Art. 67 del Anexo de la Decisión CMC N° 15/15 y que la actual resolución de la ST incumple dicha norma.

A este respecto el TAL entiende que la ST como órgano con funcionarios y presupuesto propio tiene asignadas competencias sobre la administración del fondo previsional de sus funcionarios y que, en uso de esas competencias, la RES/STPR N° 42/2024, que reglamenta esa forma de administración, se dictó de conformidad a la Decisión CMC N° 15/15 y a lo instruido por el GMC en su Acta N° 05/24.

Es importante señalar que el Art. 4 de la Decisión CMC N° 15/15 establece explícitamente que: “El GMC podrá cuando lo estime oportuno, modificar las disposiciones contenidas en el Anexo de la presente Decisión”. Esta competencia fue utilizada en diversas oportunidades por el GMC. Por lo tanto, el fundamento normativo que la reclamante utiliza en su petición (Decisión CMC N° 15/15) es el mismo para reconocer que el GMC tiene expresamente competencia para disponer sobre el FP.

c) Ante la situación planteada corresponde que el TAL haga una interpretación acorde con la realizada por los otros órganos del MERCOSUR con funcionarios y presupuesto propio, considerando además que dichos órganos no tienen autonomía financiera, están sometidos a los controles por el correcto y transparente uso de los fondos y deben rendir cuentas de los gastos y de la administración de dichos fondos previsionales. Esta interpretación contextual lleva al TAL a concluir que el actual sistema de administración es jurídicamente adecuado y es acorde con el sistema aplicado por los órganos del MERCOSUR.

En similar sentido, coadyuvando con esa conclusión, el Tribunal considera que el actual sistema de administración del FP es el más garantista para los derechos de los funcionarios y asegura a los mismos el goce de los fondos al momento de su retiro.

d) Respecto a la naturaleza de las cuentas del FP de los funcionarios, este Tribunal considera que dichas cuentas conforme al Art. 68 del Anexo de la Decisión CMC N° 15/15 no son personales como interpreta la reclamante, sino que son “individuales”, y que ese calificativo solo implica que debe estar claramente individualizada dentro de la cuenta única administrada por la ST por una cuestión contable, dado que cada funcionario tiene fondos de diferente monto, según sea su antigüedad y su retribución dentro del órgano del MERCOSUR para el cual cumple funciones.

Como bien lo señala la parte reclamada, el TAL en sentencias anteriores ha sostenido que son fondos especiales que se integran con las cuentas individuales de cada trabajador, cuya libre disposición se encuentra diferida en el tiempo (Sentencia 1 pág. 17 y Sentencia 2 pág. 22).

La Resolución del anterior Secretario en que se funda la reclamante, haría posible la libre disposición de esos fondos por parte de cada funcionario, el MERCOSUR perdería el tutelaje que tiene sobre la administración de sus gastos (aporte del 14%) y de su presupuesto y se podrían desvirtuar derechos inherentes a la seguridad social y la finalidad de protección del funcionario a su cese, que guió la creación de estos fondos en el MERCOSUR.

5.- La reclamante solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios supuestamente ocasionados, pero no aporta ningún elemento de prueba que acredite el perjuicio efectivo, real y presente (a lo sumo refiere a una mera expectativa) y menos aún aporta elementos para estimar el monto reclamado.

6.- Por último y en lo relacionado con las competencias del TAL, el Tribunal entiende que no tiene facultades expresas ni implícitas para anular en forma directa una decisión o instrucción adoptada por la ST y coincidente con una instrucción del GMC. Y sobre la facultad de este TAL para decidir acerca de los efectos concretos de la Resolución cuestionada, el Tribunal concluye, por las razones esgrimidas en los Considerandos anteriores, que el reclamo no es procedente.

Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior, el TAL no ha podido verificar que el reclamo tuviera carácter temerario o hubiera mala fe por parte de la reclamante, por lo que no es de aplicación lo dispuesto en el Art. 18 de las Reglas de Procedimiento del TAL.

Finalmente, el TAL considera que no corresponde analizar la postura de los restantes empleados de la ST ni eventuales hechos posteriores, porque excede el marco de esta sentencia.

7.- Conforme a las normas MERCOSUR y a los principios generales aplicables al caso de autos ya señalados, el Tribunal por unanimidad concluye:

DECISIÓN:

1.- Desestimar el reclamo planteado por la funcionaria MERCOSUR Brenda Luciana Maffei.

2.- Disponer que la Secretaría del TAL notifique a las partes la presente sentencia en un plazo máximo de cinco (5) días a partir de la fecha de su dictado y ponga la misma en conocimiento de los Estados Partes, a través del Grupo Mercado Común, en un plazo máximo de treinta (30) días a contar desde el día siguiente a su notificación.

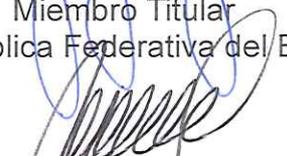
3.- Cumplido, disponer que la Secretaría del MERCOSUR proceda a la traducción de la sentencia dictada al idioma portugués.

Montevideo, 21 de marzo de 2025


ESTEBAN MAHÍQUES
Miembro Titular
República Argentina


CARMEN CÉSPEDES
Miembro Titular
República del Paraguay


GEORGE BANDEIRA GALINDO
Miembro Titular
República Federativa del Brasil


MARÍA CARMEN FERREIRA
Miembro Titular
República Oriental del Uruguay