

SOBRE LAS MULTAS A LOS SINDICATOS y EL EJERCICIO ABUSIVO DEL PODER SANCIONADOR.

Por Javier Fernando Izaguirre

1.- Introducción.

En una coyuntura marcada por un fuerte deterioro de los indicadores sociales y de pérdida del poder adquisitivo del salario, el Ministerio de Trabajo reinició las hostilidades contra los sindicatos que no se subordinan a las políticas impulsadas por el gobierno nacional.

Dentro de ese contexto el Ministro de Trabajo Jorge Triaca anunció la aplicación de una sanción a la Federación de Obreros del Transporte Automotor de Cargas consistente en una multa de \$ 4.430 por cada uno de los 182.797 trabajadores afiliados. Lo que totaliza la exagerada suma de \$ 809.790.710.

La sanción estaría¹ originada en el supuesto incumplimiento de la conciliación obligatoria dictada el día 26 de diciembre de 2017². Ese sería el motivo en virtud de lo cual la autoridad administrativa inició un “procedimiento sancionatorio” contra a esa organización sindical.

2.- Hostigamiento.

La multa se enmarca no solo en la creciente beligerancia verbal que enfrenta Hugo Moyano con las autoridades de gobierno, sino que además se inscribe dentro de una estrategia de descrédito y persecución contra los sindicatos que ha desplegado el oficialismo desde que asumiera el poder político.

El uso indiscriminado de las facultades de intervención, control y sanción por parte del Ministerio de Trabajo se ha tornado en uno de los ejes de esa estrategia. Por lo tanto resulta oportuno analizar críticamente tanto la juridicidad de las facultades sancionatorias de la autoridad de administrativa del trabajo, como la

¹ Hablamos en potencial porque, si bien la sanción ha sido confirmada por el Ministro, al momento de escribir este análisis no se ha publicado ninguna Resolución que informe sobre los antecedentes fácticos y las consideraciones de derecho que le dan fundamento.

² Se trataría Asambleas realizadas en el lugar de trabajo de dos horas por turno.

correcta aplicación legal en los casos concretos en los que se sanciona a los sindicatos.

3.- Marco Legal del Régimen Sancionador.

Por lo general el modus operandi que utiliza la administración consiste en la utilización conjunta de dos normas: la Ley de Procedimiento de Aplicación de Sanciones a las normas de ordenamiento y regulación de la prestación de trabajo n° 18.695 y el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales previsto en la ley 25.212 (Pacto Fiscal Federal).

En el caso de “Camioneros” todo indica que la sanción allí dispuesta transitó tal camino. Se le habría aplicado pues, la multa prevista en el art. 4 inciso f de la ley 25.212, que entre las “Infracciones muy graves... f) La violación por cualquiera de las partes de las resoluciones dictadas con motivo de los procedimientos de conciliación obligatoria y arbitraje en conflictos colectivos”.

El procedimiento sancionador³ que habría utilizado el Ministerio de Trabajo es el previsto en la mencionada ley 18.695. Y aquí aparecen dos cuestiones controversiales: si esta ley puede aplicarse también a los sindicatos; y si la condición de pago previo como requisito para habilitar la vía judicial⁴ es constitucionalmente válida.

Ambos tópicos fueron tratados y convalidados por la Sala X de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en autos “Sindicato de Trabajadores del Azúcar del Ingenio San Martín del Tabacal c/ Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación s/ Ley de Asoc. Sindicales”.

³ Entendido éste como la sucesión de actos a través de cuales la Administración ejerce la potestad sancionadora.

⁴ Art. 11. — La resolución que imponga la multa podrá ser apelada previo pago de ésta, dentro de los Cinco (5) días hábiles administrativos de notificada. El recurso se interpondrá ante la Autoridad de Aplicación y deberá ser fundado. Las actuaciones serán remitidas dentro del quinto día hábil administrativo a la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en la Capital Federal o al Juez Nacional en lo Federal que atendiendo al lugar donde se hubiere comprobado la infracción y por razones de turno corresponda. Quienes hayan sido denunciados en la audiencia del artículo 7°, podrán también deducir apelación en los términos y las condiciones de este artículo. La multa que no exceda de pesos Cien (100) será inapelable”.

Este caso se había originado por una multa impuesta por el Ministerio de Trabajo al sindicato "Azucarero" por considerar que había llevado adelante una huelga durante el período de conciliación obligatoria. Imputación que el sindicato rechazó ya que había expirado el plazo de 20 días hábiles de conciliación admitido por la ley de Instancia Obligatoria de conciliación n° 14.786.

Señaló entonces el Juez Stortini que "de las presentes actuaciones resulta que se omitió depositar el importe de la multa en contra de lo dispuesto en el art. 11, primer párrafo, ley 18.695 el cual sujeta la admisibilidad de la apelación al cumplimiento de dicho requisito. Que si bien es cierto que se alega la inconstitucionalidad del precepto, debe recordarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha expedido a favor de la constitucionalidad del requisito del "previo pago" para poder recurrir una resolución de carácter administrativo, salvo en aquellos supuestos de monto elevado o en los que exista prueba de la imposibilidad de la sumariada para afrontar la erogación (Fallos 261-210, 295- 62, entre otros), criterio plasmado entre otros en el fallo reciente de esta sala X en sentencia interlocutoria del 14 de mayo de 2016 "in re" "Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social -Superintendencia de Riesgos del Trabajo c/ Protección Milenium S.A. s/ sumario".

Y "Que en estas actuaciones no se ha demostrado que a la sancionada le resulte gravoso el cumplimiento condicional de la multa impuesta, por lo cual no cabe otra alternativa que denegar la apertura de la instancia por incumplimiento en tiempo oportuno del recaudo contemplado en el primer párrafo del art. 11 de la ley 18.695 (en similar sentido, esta Sala, SI N° 5.242 del 18/02/00, in re "Irsisa SRL c/ Ministerio de Trabajo s/ queja expte. administrativo", entre muchos otros)".

En cuanto a la condición "solvet et repete" (paga y luego reclama), y más allá que algunos tribunales se hayan apartado excepcionalmente de dicha doctrina, lo

cierto es que su constitucionalidad ha sido ratificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁵ en reiteradas oportunidades.-

Por lo tanto, admitida la constitucionalidad de la exigencia de pago previo, lo que hay que evaluar a la luz de los hechos es la proporcionalidad y razonabilidad tanto del monto de la sanción dineraria como de la relación que guarda con la gravedad de la infracción que se imputa.-

4.- Las Exigencias Constitucionales de Proporcionalidad, Razonabilidad y los Derechos Fundamentales Comprometidos.

Desde el advenimiento del Estado de Derecho toda actuación de la administración debe estar sujeta al principio de legalidad. A partir del proceso de constitucionalización de los derechos sociales los principios de proporcionalidad y razonabilidad adquirieron un rol protagónico como criterios de justificación de la restricción de tales derechos.

En el plano del Poder Sancionador del Estado el principio de proporcionalidad exige que la magnitud de la sanción guarde relación con la infracción concreta que se imputa.

Criterio al que recurrió el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo cuando sostuvo que “Las multas que equivalen a un monto máximo de 500 ó 1.000 salarios mínimos por día de huelga abusiva son susceptibles de tener un efecto intimidatorio sobre los sindicatos e inhibir sus acciones sindicales reivindicativas legítimas, y más aún cuando la cancelación de la multa se halla subordinada a la no realización de una nueva huelga que sea considerada abusiva” (Véase 306.º informe, caso núm. 1889, párrafo 175).

⁵ El *solvet et repete* es una creación pretoriana de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Se puede citar a modo de ejemplo el precedente sentado el 2 de marzo de 1876: “no hay otro medio de llegar a la justicia nacional cuando se alega que el impuesto es inconstitucional, que apelar en última instancia ante la Corte Suprema o interponer demanda contra la provincia, después de pagar el impuesto, con las reservas convenientes” (CSJN, “*Procurador Fiscal de la provincia de San Juan c/sucursal del Banco Nacional*”, Fallos, 17:207). Con el tiempo hubo varios fallos de distintos tribunales exigiendo el depósito previo que permitieron que se vaya consolidando la doctrina (DE VEDIA, GABRIEL, “*Solve et repete*”, El Dial).

Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando califican infracciones, imponen sanciones, o establecen restricciones a los administrados, deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que busca tutelar.

El criterio de proporcionalidad se conecta con el principio de razonabilidad consagrado en el art. 28 de la Constitución Nacional cuando indica que los derechos no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio. Esta es una regla sustancial del comportamiento del Estado que no se limita a las leyes formales, ya que se extiende también a las leyes en sentido material y a los actos administrativos.

La exigencia de razonabilidad se presenta como un límite al ejercicio del poder. La razonabilidad exige que los actos estatales posean un contenido justo, razonable y valioso.

Tanto el Congreso como el Presidente de la República, tanto los funcionarios administrativos como los jueces, están constitucionalmente obligados a cumplir sus conductas mediante actos razonables, que resistan una estimativa axiológica y capaces de ser compartidos por el hombre común⁶.

Todos los actos que produce la Administración Pública han de contar con un fundamento de legalidad y, a la vez, de razonabilidad o justicia⁷, fundamento este último que rige tanto para la actividad reglada como para la discrecional⁸.

El quantum de la medida sancionatoria no puede justificarse axiológicamente toda vez que se está castigando a una organización de trabajadores por ejercer un derecho fundamental de raigambre constitucional.

Y mucho menos si se tiene en cuenta que la huelga no ha sido declarada ilegal por ninguna autoridad judicial. Este es un dato relevante a la hora de calibrar el

⁶ BIDART CAMPOS, Germán, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1969, T. II, p. 119

⁷ La expresión justicia está empleada en el texto en sentido objetivo, como valor, medida o proporción que debe realizar el acto administrativo. CASSAGNE, JUAN CARLOS, *Derecho Administrativo*, T II, Lexis Nexis, Bs As, 2002, p. 28).

⁸ *Ibid.*

análisis. Ha dicho el Comité de Libertad Sindical “La imposición de sanciones a sindicatos por haber organizado una huelga legítima constituye una grave violación de los principios de la libertad sindical”. (Véase 302º informe, caso núm. 1849, párrafo 207).

En este recuento normativo, no hay que dejar de lado a la ley de Asociaciones Sindicales n° 23.551 que en su art. 57 consagra el principio de autonomía sindical señalando que “En tanto no se presente alguna de las situaciones antes previstas, la autoridad administrativa del trabajo no podrá intervenir en la dirección y administración de las asociaciones sindicales a que se refiere esta ley, y en especial restringir el manejo de los fondos sindicales”.

El art. 57, junto al 1º (libertad sindical) y el 6º (no injerencia) de la ley 23.551 junto a los artículos 14 bis (derechos de asociación y de huelga) y 75 inc. 22 (derechos humanos) de la Constitución Nacional, establecen un conjunto de garantías en orden a la protección de la acción gremial que no pueden ser ignorados por el poder público al momento de disponer una sanción que restringen su libre goce.-

5.- Conclusiones.

La potestad sancionatoria del Estado debe ser ejercida por las autoridades de gobierno de forma prudente y con estricto apego a las pautas de actuación que fija la Constitución Nacional. Y mucho más si se trata de sancionar conductas asociadas a derechos fundamentales que operan en contextos de conflictos colectivos de trabajo.

La Constitución Nacional protege la libertad sindical tanto en su faz estática, por ej. el derecho de asociación, como en su faz dinámica, es decir el derecho de huelga y demás acciones gremiales. Por lo tanto, a la hora de analizar los hechos y de calibrar la medida de la sanción a un sindicato, el Ministerio de Trabajo debe considerar obligatoriamente los derechos comprometidos y a partir de allí ponderar la racionalidad del acto.

Nada de ello suele ocurrir, y las autoridades suelen invocar el resguardo de la legalidad para precisamente vulnerarla con medidas que agravan el Estado de Derecho.

Es conocido que ante determinados conflictos, el Ministerio de Trabajo no es muy riguroso a la hora de respetar la ley 14.786 y alegremente dicta sucesivas conciliaciones obligatorias, aún si ello implica exceder los plazos legales. No podemos saber si este ha sido el caso, pero la persistente animosidad del gobierno contra sindicatos que no le son afines, entre ellos "Camioneros", junto al monto desproporcionado de la multa y la celeridad para solicitar (y obtener) el embargo de las cuentas bancarias del sindicato⁹, invitan a desconfiar de la legitimidad y sobre todo de la verdadera intencionalidad de la sanción.

Por mas solvente que sea el sindicato, una multa de \$809.790.710 resulta un castigo excesivo que no guarda proporcionalidad con la conducta sancionada. En la graduación del monto se debe tener en cuenta el daño al interés público y/o el perjuicio económico causado y la afectación de los derechos que la sanción importa.

No basta con que la sanción al sindicato esté prevista normativamente, sino que la legalidad de la medida también depende de la proporcionalidad de la pena y de la racionalidad del dictado del acto administrativo sancionador en relación al conjunto de derechos que afecta.

⁹ Embargo que ha sido concedido de forma expedita por el magistrado a cargo del Juzgado Nacional del Trabajo n° 69, Dr. José Ignacio Ramonet.