

Reproducido en www.relats.org

NOTAS SOBRE DERECHO SINDICAL

Javier Fernando Izaguirre

**Publicadas en el ODS, Observatorio
de Derecho Social de CTA, 2016-2018**

I.LA JUSTICIA REECONOCE EL DERECHO A HUELGA A TODAS LAS ORGANIZACIONES SINDICALES}

Marzo 2016

En un reciente y trascendente fallo, la Sala X de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo se pronunció en favor del derecho de un sindicato sin reconocimiento estatal, y de los trabajadores nucleados en el mismo, a promover y participar medidas de acción directa.

Se trata del caso “Luzuriaga Marina Laura y Otros c/Sist. Nacional de Medios Públ. Soc. Del Est. Unidad de Neg. Radio Nacional s/Diferencia de Salarios”, donde se discutió sobre la justificación o no de la suspensión de 29 días impuesta por el empleador a trabajadores que llevaron adelante un quite de colaboración de 12 horas en reclamo de mejores condiciones

de trabajo. Los trabajadores impugnaron la sanción y reclamaron en sede judicial el pago de los salarios caídos.

El dato relevante es que quien convocó a la medida de acción directa fue la Asociación de Trabajadores de Radio Nacional (ATRANA), sindicato que al momento de la huelga hacía tres meses se había constituido y ni siquiera había solicitado la inscripción gremial en el Ministerio de Trabajo.

Los jueces, confirmando el fallo de primera instancia, hicieron lugar al reclamo de los trabajadores pues consideraron que la sanción impuesta por la empleadora, Sistema Nacional de Medios Públicos, resultó injustificada aún cuando habían participado en una medida de fuerza no convocada por alguna entidad gremial reconocida formalmente.

Cómo es sabido, en los tribunales del trabajo se impone mayoritariamente la tesis según la cual la huelga sólo es legal cuando es convocada por un sindicato que goza de personería gremial. De ahí la importancia del antecedente “Luzuriaga” en cuanto amplía sin restricciones a todos los sindicatos la capacidad de promover conflictos y permite a los trabajadores organizados en entidades que no cuentan con el reconocimiento del Ministerio de Trabajo activar medidas de acción directa sin por ello actuar por fuera del marco legal.

Con su decisión, los camaristas han colocado las cosas en su lugar, dejando de lado las interpretaciones reductivas de la protección constitucional al ejercicio del derecho de huelga que en el ámbito de la justicia se impuso durante décadas. Señalan sin rodeos que “Si bien los trabajadores del caso no gozaban de la tutela sindical prevista en la ley 23.551, ello no los priva de la protección genérica que el art. 14 “bis” de la Constitución Nacional establece a favor de los gremios y los

trabajadores en el ejercicio de la libertad sindical, entendida ésta como el conjunto de derechos, potestades, privilegios e inmunidades otorgadas por las normas constitucionales, internacionales y legales a los trabajadores (en la faz individual) y a las organizaciones voluntariamente constituidas por ellos (en la faz colectiva), para garantizar el desarrollo de las acciones lícitas destinadas a la defensa de sus intereses y al mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo”.

La trascendente resolución judicial dota de eficacia a la cláusula constitucional que garantiza a los gremios, en sentido amplio, el derecho de huelga, recogiendo la voluntad de los convencionales constituyentes que a través del art. 14 bis reconocieron a los gremios, sin distinciones ni preferencias, el derecho a ejercer la huelga. Y es lógico que haya sido así pues, la huelga es la herramienta básica y fundamental con que cuentan los trabajadores y sus organizaciones para la defensa de sus derechos en el contexto de relaciones esencialmente desiguales. Es el instrumento típico de presión que posee la parte más débil y menos favorecida de la relación de trabajo. Solo los trabajadores organizados y con potencialidad de desplegar medidas de acción directa pueden reequilibrar temporalmente esa dispar capacidad de negociación. Por ende, privar del derecho a huelga a un porción de los trabajadores implica acotar su ciudadanía en un Estado que formalmente proclama la igualdad de derechos. Es la injusticia que el fallo viene a enmendar.

Y cuando los camaristas calibran en su justa medida los alcances de la disposición constitucional contenida en el art. 14 bis, están asestando un nuevo y duro golpe a la lógica corporativa y sesgada que aún hoy opera desde distintos

ámbitos de poder en pos de la conservación del monopolio del conflicto en cabeza del sindicato con personería gremial.

En sintonía con la saga de pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de reconocimiento y tutela a la Libertad Sindical, el fallo se inscribe como un valioso aporte a la clase obrera pues, cuando admite la universalidad del derecho de huelga, garantiza a todos los trabajadores el recurso a la acción sindical y el conflicto.

Merece también destacarse la oportunidad en que sale a la luz un fallo de estas características, ya que en estos momentos la Corte tiene pendiente de resolución el caso “Orellano”, en el cual se debate quién o quiénes son los sujetos habilitados constitucional y legalmente para disponer medidas de acción directa. La resolución de este caso ha generado enormes expectativas en el mundo del trabajo, por lo que el caso “Luzuriaga” aparece como un valioso antecedente que la Corte, de ser consecuente con los propios lineamientos que ha fijado en torno a la Libertad Sindical, debería refrendar en “Orellano”.

Es que la decisión adoptada por los jueces en “Luzuriaga” expresa, en última instancia, un nuevo capítulo en el largo derrotero histórico que ha transitado la huelga desde su prohibición hasta nuestros días. Encontrándose hoy la huelga generosamente reconocida como derecho fundamental, pero degradada en los hechos por reglamentaciones legales e interpretaciones jurídicas reñidas con la Constitución Nacional, asoma en el horizonte la disputa por un cambio de concepción judicial a partir del cual el ordenamiento jurídico admita definitivamente, y sin discriminaciones antidemocráticas, la legalidad de esta poderosa herramienta de lucha que detenta la clase obrera.

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

Agosto de 2018



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.

1.- Introducción

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 estaría originada en el supuesto incumplimiento de la conciliación obligatoria dictada el día 26 de diciembre de 2017 . 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 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 sancionador 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 judicial 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”.

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 Nación 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).

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 común.

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