

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

—I—

La Sala VIII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo revocó la Resolución 57.727/12 dictada por la Dirección de Resolución de la Fiscalización del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el 31 de agosto de 2012 (v. fs. 4/22 y 92/94 del expediente S.C. M. 691, L. XLIX, al que me referiré en adelante, salvo aclaración en contrario). De este modo, dejó sin efecto la multa de \$2.420.000 aplicada a Arte Radiotelevisivo Argentino SA (en adelante, “ARTEAR SA”) por haber impedido a un delegado sindical —Héctor Ricardo Junghanns— ejercer libremente su función gremial y, en consecuencia, haber afectado la representación de los trabajadores de la empresa.

Sostuvo que el Ministerio de Trabajo no tiene competencia para imponer dicha multa en virtud del artículo 116 de la Constitución Nacional y el principio de división de poderes. Apuntó que ese ministerio no puede tomar injerencia en cuestiones de exclusivo resorte judicial. Relató que cuando se efectuó el dictamen acusatorio circunstanciado (el 12 de julio de 2012), el expediente judicial donde se reclamaba la reincorporación del señor Junghanns aún se encontraba en trámite toda vez que aún estaban pendientes los actos procesales posteriores tendientes a obtener el cumplimiento de la sentencia dictada. En ese contexto, recordó que la Administración carece de facultades para disponer el modo de acatamiento de una sentencia judicial, salvo requerimiento específico del Poder Judicial —lo que no ocurrió en el caso—.

Por último, agregó que la sanción aplicada por el ministerio importó una afectación del principio *non bis in ídem*, según el cual una persona no puede ser juzgada más de una vez por la misma causa. Para arribar a esta conclusión, la Cámara tuvo en cuenta que ella había confirmado el pronunciamiento del Juzgado n° 80 que ordenaba a ARTEAR SA reincorporar al trabajador por considerar discriminatorio su despido (cf. art. 1, ley 23.592) y abonarle los salarios caídos, precisamente como sanción por ese obrar ilegítimo.

Contra esa decisión, el Estado Nacional (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) interpuso recurso extraordinario federal (fs. 97/117), que fue denegado por el *a quo* por entender que su tratamiento remitía al examen de aspectos de hecho y de derecho común y procesal, ajenos a la instancia extraordinaria (fs. 128/129). Frente a ello, el Estado Nacional interpuso, por un lado, lo que denominó recursos “de aclaratoria” y “de revocatoria *in extremis*” (fs. 131/137), y, por otro lado, un recurso de queja (fs. 257/261 del cuaderno respectivo). La Cámara sostuvo que al denegar el recurso extraordinario había omitido considerar el análisis de diversos agravios introducidos oportunamente y, en consecuencia, hizo lugar a los recursos de aclaratoria y de revocatoria *in extremis* interpuestos, modificó lo decidido y concedió el recurso extraordinario (fs. 141).

En su recurso extraordinario, el Ministerio de Trabajo manifiesta que al dictar la resolución dejada sin efecto por el *a quo* obró con el fin de velar por el pleno goce del derecho a la libertad sindical, consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en los Convenios 87, 98 y 135 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Indica que actuó en ejercicio de sus facultades, de acuerdo con lo establecido en las leyes 22.520, 23.551, 25.212 y 18.695, normas que reconocen su origen en los Convenios 81 y 129 de la OIT. Sostiene que, por lo tanto, el *a quo* vulneró el principio de división de poderes porque avasalló las funciones propias del Poder Ejecutivo. Cita en su apoyo el precedente de la Corte Suprema registrado en Fallos: 332:170.

Asimismo, el recurrente aclara que no pretendió ejecutar una sentencia judicial, sino que intervino por pedido de la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires en resguardo de la libertad sindical, lo que constituye no sólo una atribución propia sino un deber indelegable e irrenunciable. Precisa que el hecho de que exista una sentencia judicial no le impide ejercer las facultades inherentes a su competencia, con independencia de las contiendas individuales que puedan plantearse ante la justicia. En este sentido, expresa que debe diferenciarse la función del Poder Judicial —en el caso,

Procuración General de la Nación

vinculada con la resolución de un conflicto entre partes— de la función del Poder Ejecutivo, que debe asegurar el cumplimiento de las normas para proteger el bien común haya o no un conflicto individual ventilándose ante los tribunales.

Puntualiza que la falta constatada en el caso constituyó una violación flagrante a las leyes que protegen la libertad sindical —cuyo cumplimiento tiene el deber de asegurar—, que afectó a todo el personal de ARTEAR SA representado por el delegado y no exclusivamente al damnificado directo. Subraya que, de este modo, la sanción aplicada tiene carácter preventivo y coercitivo, y no hace sólo al derecho individual del señor Junghanns, sino que intenta resguardar la defensa de los restantes trabajadores que se verían privados de su representante sindical en la empresa. Sobre la base de ese argumento descarta la existencia de litispendencia, toda vez que no hay identidad de partes, de objeto ni de causa.

Por último, tacha la sentencia de arbitraria por sus defectos de fundamentación y considera que el caso reviste gravedad institucional.

—III—

Ante todo, entiendo, de acuerdo con lo sostenido por el Fiscal General (fs. 153), que la resolución de fojas 141 debe ser dejada sin efecto porque el único medio legal para obtener la revisión de la decisión denegatoria del recurso extraordinario federal es el recurso de queja previsto en el artículo 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que debe ser interpuesto ante la Corte Suprema (Fallos: 329:5491 y sus citas).

Por ese motivo corresponde hacer lugar únicamente a la queja interpuesta y, en consecuencia, declarar admisible el recurso extraordinario. Ello así toda vez que se ha puesto en tela de juicio la inteligencia y validez de un acto ejercido en nombre de la Nación —orientado a la protección del libre ejercicio de la actividad sindical (cf. arts. 14 bis, Constitución Nacional; 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos; 22, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XXII, Declaración Americana de los

Derechos y Deberes del Hombre; 23, Declaración Universal de Derechos Humanos; y Convenios 87, 98 y 135 de la OIT)—, y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones del recurrente (art. 14, incs. 1 y 3, ley 48; y Fallos: 306:126; 308:176, 883, 2246). Si bien, en principio, la validez de una autoridad ejercida en nombre de la Nación no resulta desconocida cuando en virtud de un recurso legalmente reglado los jueces revocan una decisión administrativa, distinto es el supuesto de este caso porque lo resuelto por el *a quo* importa poner en cuestión las facultades mismas conferidas por la ley a la mencionada autoridad (Fallos: 332:170 y sus citas).

Asimismo, aunque en el recurso extraordinario se han planteado también objeciones relativas a la arbitrariedad de la sentencia, lo cierto es que guardan estrecha conexidad con la cuestión federal estricta, por lo que trataré ambos aspectos conjuntamente (Fallos: 330:2180 y 3471, entre muchos otros).

–IV–

La entidad sindical Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires presentó ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social una querrela por práctica desleal y formuló una denuncia contra Arte Radiotelevisivo Argentino SA por violación de la libertad sindical (v. fs. 9/11 del cuaderno de queja). Preciso que se había impedido el ingreso al establecimiento del señor Junghanns, delegado electo de la comisión interna con mandato vigente.

La Subsecretaría de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social determinó, por un lado, su incompetencia respecto de la querrela por práctica desleal por ser materia exclusiva del Poder Judicial (v. fs. 1). Por otro lado, en relación con la denuncia por violación de la libertad sindical, entendió que el accionar de ARTEAR SA afectó el funcionamiento de la Comisión Interna como órgano fundamental del sindicato en la empresa. En consecuencia, resolvió ordenar las medidas pertinentes en el marco de su competencia para hacer cesar la práctica considerada antisindical. Tras la negativa de ARTEAR SA a cumplir con lo ordenado, la Dirección de

Procuración General de la Nación

Resolución de la Fiscalización dictó la Resolución 57.727, por la cual le impuso la multa que fue revocada por el *a quo* en la sentencia aquí recurrida.

En mi entender, el Ministerio de Trabajo tenía facultades para dictar la citada resolución con arreglo a las leyes 22.520, 25.212 y 18.695. La ley 25.212 establece el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales y dispone que el procedimiento sancionatorio —incluidas la graduación de la sanción y la iniciación de la etapa ejecutoria— deberá ser llevado a cabo en cada jurisdicción por la autoridad administrativa del trabajo, de manera que se garantice la eficacia de este régimen y el derecho de defensa (v. Anexo II, especialmente, arts. 6 y 9). En el orden nacional, la ley 18.695 reglamenta el procedimiento que debe seguir la autoridad de aplicación —el Ministerio de Trabajo (v. decreto 2.475/70; y arts. 1 y 2, ley 19.064)— para la comprobación, el juzgamiento y la sanción de las infracciones es la ley (v., especialmente, arts. 10, 11 y 12, ley 18.695). Por otro lado, la ley 22.520 establece que compete al Ministerio de Trabajo “[e]ntender en la promoción, regulación y fiscalización del cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, en especial la libertad sindical, la negociación colectiva, la igualdad en las oportunidades y de trato [...]” (art. 23, inc. 3) y “[e]ntender en el ejercicio del poder de policía en el orden laboral como autoridad central y de Superintendencia de la Inspección del Trabajo y coordinar las políticas y los planes nacionales de fiscalización [...]” (art. 23, inc. 8).

Al respecto, la Corte Suprema tiene dicho que el ejercicio de la facultad de contralor inherente a la policía del trabajo no se reduce a una mera actividad de comprobación de las infracciones, sino que comprende también su prevención, investigación y represión (Fallos: 332:170 y sus citas). Un régimen legal de policía o inspección del trabajo que no pudiera apoyarse en un sistema de sanciones apropiado en caso de infracciones a la legislación laboral correría el riesgo de perder toda credibilidad y eficiencia, y, en definitiva, quedaría vacío de contenido y se tomaría ilusorio (ídem). Los Convenios 81 y 129 de la OIT —que gozan de jerarquía supralegal (cf. art. 75, inc. 22,

Constitución Nacional; y Fallos: 334:1387)— reclaman enfáticamente el fortalecimiento de la policía del trabajo.

Puntualmente, el Anexo II de la ley 25.212 identifica como infracciones muy graves “[l]as decisiones del empleador que impliquen cualquier tipo de discriminación en el empleo o la ocupación por motivos [...] gremiales” (art. 4, inc. a) y prevé para ese supuesto una sanción de multa (art. 5, inc. 3). En el presente caso, la Dirección de Resolución de la Fiscalización del Ministerio de Trabajo, tras verificar la comisión de una infracción a la libertad sindical por parte de ARTEAR SA, aplicó la sanción de multa legalmente prevista en ejercicio de su poder de policía laboral, con invocación expresa de las normas que lo facultaban. La autoridad de aplicación tuvo especialmente en cuenta que la infracción constatada afectaba a la totalidad de la nómina de trabajadores, dado que la representatividad del sindicato abarca a todo el universo de trabajadores y no sólo a quienes se encuentran afiliados al mismo (v. texto de los considerandos de la Resolución 57.727/12, especialmente fs. 20/21).

Por último, cabe aclarar que no obsta a lo dicho la tramitación de la acción judicial iniciada por el señor Junghanns, en el marco de la cual se declaró nulo su despido (v. fs. 24/30 vta. y 32/39 del cuaderno de queja). El objeto de aquel proceso judicial era reparar la violación de los derechos individuales del señor Junghanns, que solicitaba la reinstalación en su puesto de trabajo y el cobro de los salarios caídos. Por el contrario, el procedimiento administrativo que derivó en la aplicación de la multa aquí cuestionada excede la protección de los derechos individuales del delegado gremial, y comprende también los derechos de los empleados representados por ese delegado —que se vieron privados de esa representación y que no fueron parte del proceso judicial— y, en definitiva, los intereses colectivos relacionados con la vigencia efectiva de la libertad sindical. Así, la sanción aplicada tuvo un carácter preventivo y coercitivo.

En este sentido, el derecho del damnificado directo de recurrir ante los tribunales de ningún modo es incompatible con el ejercicio por parte de la Administración de sus facultades de poder de policía laboral en resguardo de la libertad

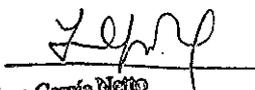
Procuración General de la Nación

sindical en su dimensión social. Al contrario, la Corte ha reconocido que las dos dimensiones del derecho a la libertad sindical —es decir, la libertad de los trabajadores que actúan como representantes gremiales individualmente considerados, y la libertad en cabeza de los trabajadores en general y del sindicato como colectividad— deben ser garantizadas simultáneamente (Fallos: 331:2499 y 332:2715, y sus citas).

—V—

Por todo lo expuesto, entiendo que corresponde dejar sin efecto el auto de concesión del recurso extraordinario de fojas 141, hacer lugar a la queja, dejar sin efecto la sentencia recurrida y remitir las actuaciones al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente.

Buenos Aires, 28 de agosto de 2014.


Irma Adriana García Nieto
Procuradora Fiscal ante la
Corte Suprema de Justicia de la Nación
Subrogante


ADRIANA V. MARCHISIO
Prosecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación