

El poder de policía del Ministerio de Trabajo por aplicación de la Ley de Conciliación Obligatoria

De Diego, Julián A.

Fallo comentado: [Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala I ~ 2018-08-31 ~ Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y obreros del Transporte Automotor de Cargas Logística y Servicios c. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social s/ Queja expte. Administrat.](#)

I. La aplicación de la Ley de Conciliación Obligatoria.— II. Las sanciones a la entidad sindical por violación de la conciliación obligatoria.— III. Las conclusiones.

(*)

I. La aplicación de la Ley de Conciliación Obligatoria

La Ley 14.786 de Conciliación Obligatoria fue creada como un instrumento para canalizar la solución de los conflictos de intereses y también a los de derecho, norma aprobada en 1959 durante la presidencia de Arturo Frondizi y suscripta por el ministro Alfredo E. Allende. La norma nunca fue modificada por reforma alguna, y mantuvo su texto original a través del tiempo, adquiriendo en las distintas etapas históricas modalidades o prácticas diversas (1).

Si bien es cierto que la huelga no cuenta con una norma de fondo que reglamente su ejercicio, y de hecho fue casi unánime la doctrina que consideró al derecho constitucional incorporado por el art. 14 bis en la reforma de la Convención Constituyente de 1957, en rigor, la ley 14.786 viene a formar parte de dicha reglamentación (2).

Su supervivencia a numerosos cuestionamientos, y su aplicación a escenarios muy diversos de la historia laboral y sindical, le han otorgado cierta autonomía, y a la vez, le han concedido el poder de resolver innumerables conflictos utilizando su inteligente combinación de herramientas de solución (3). En un análisis dinámico el proceso del conflicto colectivo se caracteriza por ser una entropía, es decir, que en alguna medida se puede medir la incertidumbre que arrojan sus componentes, para procurar que las energías se orienten hacia una salida negociada bajo términos colaborativos (4).

Repasando su contenido, la norma parte de la premisa de que suscitado un conflicto que no tenga solución entre las partes, cualquiera de éstas deberá, antes de recurrir a medidas de acción directa, comunicarlo a la autoridad administrativa, para formalizar los trámites de la instancia obligatoria de conciliación.

Sin perjuicio de ello el ministerio podrá, asimismo, intervenir de oficio, si lo estimare oportuno, en atención a la naturaleza del conflicto, lo que alude generalmente a la importancia del mismo, o en su caso, por ejemplo a la existencia de un conflicto que comprende más de una jurisdicción provincial o una zona o área muy extensa, o una actividad de trascendencia territorial.

La autoridad de aplicación estará facultada para disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo, y de hecho celebra una en forma inmediata a la toma de conocimiento del diferendo.

A su vez, cuando no logre avenir a las partes, podrá proponer una fórmula conciliatoria, y a tal fin estará autorizada para realizar investigaciones, recabar asesoramiento de las reparticiones públicas o instituciones privadas y, en general, ordenar cualquier medida que tienda al más amplio conocimiento de la cuestión que se ventile.

Puede ocurrir de que antes de que se someta un diferendo a la instancia de conciliación y mientras no se cumplen los términos que fija la misma ley, las partes no podrán adoptar medidas de acción directa recíprocamente. Se considerarán medidas de acción directa todas aquellas que importen innovar respecto de la situación anterior al conflicto. En el caso de que las medidas se dieran, la autoridad de aplicación podrá intimar previa audiencia de partes que se disponga el cese inmediato de la medida adoptada [\(5\)](#).

Es interesante observar que el único texto legal que alude al lock out o cierre patronal está contenido en la ley 14.786. En efecto, en el supuesto de que la medida adoptada por el empleador consistiera en el cierre del establecimiento, en la suspensión o rescisión de uno o más contratos de trabajo, o en cambios en las condiciones de trabajo, el incumplimiento de la intimación prevista en el artículo anterior dará a los trabajadores, en su caso, el derecho a percibir la remuneración que les habría correspondido si la medida no se hubiere adoptado. Ello sin perjuicio de hacer pasible al empleador de una multa de mil a diez mil pesos por cada trabajador afectado [\(6\)](#).

En normas dirigidas claramente a los promotores y participantes de las medidas de fuerza, la huelga o la disminución voluntaria y premeditada de la producción por debajo de los límites normales, traerá aparejado para los trabajadores la pérdida del derecho a percibir las remuneraciones correspondientes al período de cesación o reducción del trabajo si no cesaren después de la intimación de la autoridad de aplicación.

Una de las novedades de la ley 14.786 es el poder de retroacción o de restitutio al status quo ante que impone la norma a las partes, como condición sine qua non, para poder cumplir con el procedimiento de la ley.

En efecto, la autoridad de aplicación estará facultada para disponer, al tomar conocimiento del diferendo, que el estado de cosas se retrotraiga al existente con anterioridad al acto o hecho que hubiere determinado el conflicto.

Esta disposición tendrá vigencia durante el término de quince días hábiles en primer término, con una opción para la autoridad de aplicación de prorrogarla por otros cinco días hábiles más, cuando se advierte la posibilidad de un acuerdo entre las partes que solucione el diferendo a que se refiere el art. 11 de la presente ley [\(7\)](#).

Vencidos los plazos referidos sin que hubiera sido aceptada una fórmula de conciliación ni suscrito un compromiso arbitral (opción voluntaria) podrán las partes recurrir a las medidas de acción directa que estimaren convenientes. Las disposiciones de la presente ley, en lo referente a la gestión conciliatoria, podrán aplicarse también en los casos de conflictos colectivos de derecho, como instancia previa voluntaria a la intervención que le compete a las comisiones paritarias a que se refiere el art. 14 de la ley 14.250.

El sometimiento al procedimiento indicado no impide la intervención ulterior de los organismos mencionados. La concurrencia ante la autoridad de aplicación será obligatoria y la

incomparencia injustificada será sancionada de conformidad con lo previsto por el dec. 21.877/1944 (ley 12.921).

De la síntesis precitada, surgen con claridad las siguientes etapas del procedimiento de conciliación obligatoria:

- a. La etapa previa al conflicto o cuando el mismo se inicia como premisa de activación del procedimiento de conciliación obligatoria;
- b. La apertura del procedimiento por parte de la autoridad de aplicación y la notificación a las partes, con la fijación de la primera audiencia;
- c. En la resolución que abre el procedimiento la autoridad de aplicación ordena por imperio de la ley especial la retrotracción de las medidas al status quo ante al del día anterior al comienzo del conflicto (8);
- d. Se fijan audiencias durante el procedimiento para preservar el diálogo y aproximar a las partes con el fin de lograr un acuerdo definitivo;
- e. La propuesta o sugerencia de parte de la autoridad de aplicación de distintas fórmulas de solución para que las partes alcancen un acuerdo final.
- f. El respeto de las reglas de paz social durante los plazos legales;
- g. La celebración del acuerdo si fuera posible y su cumplimiento como parte del principio de buena fe;
- h. La liberación de las partes, si no se alcanzó ningún acuerdo, que podrán continuar con las medidas de fuerza y las acciones que disponga cada una de las partes.

II. Las sanciones a la entidad sindical por violación de la conciliación obligatoria

El caso en comentario es un hito en la aplicación de la Ley de Conciliación Obligatoria, y en lo que hace a los medios de solución de los conflictos colectivos(9).

En efecto, en un fallo dividido de la sala I entre la Dra. Gloria M. Pasten de Ishihara y la Dra. María C. Hockl en la cual debió desempatar la jueza de la sala II la Dra. Graciela González, se estableció que la resolución del Ministerio de Trabajo es válida en el sentido de haber aplicado una sanción a la entidad sindical por haber incumplido en forma directa y explícita la Ley de Conciliación Obligatoria, pero a la vez, se establece el reajuste de la multa aplicada.

El proceso se inicia en lo que hace a propósito del dictado de la resolución en la que dispone la aplicación de la Ley de Conciliación Obligatoria que no fue acatada por el sindicato, y que a la vez no realizó durante el proceso descargo alguno.

En efecto, se dio inicio al "sumario ley 18.695" en el cual, luego de agregadas las actas de inspección e informes elevados al director de Inspección General la Dirección de Inspección General dio por concluida la etapa de instrucción el 19/07/2018, sin que la sumariada hubiera realizado presentación alguna.

Así, se dispuso el giro de las actuaciones a la Dirección de Resolución de la Fiscalización, luego de incluir la resolución que fija el salario mínimo vital y móvil y la constancia de las entidades afiliadas a la Federación y de la cantidad de afiliados emitida por la Dirección

Nacional de Asociaciones Sindicales.

El mismo día, el 19/07/2018, el director de Resolución de la Fiscalización dictó la res. 27.768, por la que impuso la sanción que es objeto de recurso. Para ello se consideró las inspecciones llevadas a cabo los días 28 y 29 de diciembre de 2017. Surge del sumario que los días referidos se labraron las siguientes infracciones:

1) en CTC Administradora SA (fs. 4/7 del sumario, 28/12/2017, Acta de inspección 01059145); el lugar y la inspección se llevaron a cabo en Av. Roca 3450, CABA, donde se constató que recorridas las instalaciones en compañía del gerente general, el inspector verificó que de los 112 módulos, 57 se encontraron afectados por asambleas informativas, y según les informó el delegado de la empresa San Pedrito SRL allí identificado, comenzaron a las 14 hs. con horario aproximado de finalización a las 16:45 o 17 hs.;

2) en Provinter Logística SA establecimiento ubicado en la localidad de Pacheco, Provincia de Buenos Aires; los inspectores actuantes dejaron constancia de que el personal del turno mañana no estaba en su puesto de trabajo y que se apersonó el delegado, a quien identificaron, quien les manifestó que continuarían en asamblea;

3) en Farmacity SA lugar de inspección ubicado en Ciudadela, provincia de Buenos Aires; a los inspectores les fue manifestado por quien los atendió —personal de recursos humanos allí individualizado— que a partir de las 11:30 hs. se dio inicio a asambleas, a las que concurrieron 80 de las 99 personas; fue consultado el delegado gremial del sindicato de camioneros quien expresó que la asamblea obedeció a las condiciones de trabajo en el depósito y que se iba a extender hasta las 17 hs.;

4) en Tasa Logística SA (fs. 18 del sumario, 28/12/2017, 28/12/2017, acta de inspección 1061236), establecimiento de la localidad de Pacheco, Provincia de Buenos Aires, oportunidad en la que se verificó que había 6 personas trabajando y el gerente de operaciones manifestó que el funcionamiento de la planta era el habitual, y que les informó que hubo cuatro horas de asamblea entre las 6 y las 11 hs. Dejaron constancia de que el delegado gremial no estaba presente;

5) en CTC Administradora SA nuevamente se inspeccionó el establecimiento ubicado en Av. Roca de esta Ciudad, y los funcionarios públicos recorrieron los módulos donde no se observó actividad pero sí personal, por lo que consultado que fue el delegado de Transportes Pedrito SRL manifestó que se encontraban en asambleas informativas de 2 horas de duración. También se llevaron a cabo inspecciones en las siguientes empresas: Expreso Maipú SA y Tradelog SA a través de su apoderado; Expreso Bisonte SRL y Expreso Oro Negro SA por medio de sus respectivos delegados, quienes informaron en todos los casos que estaban llevando a cabo asambleas, y finalmente Transportes La Sevillanita SRL, cuyo delegado informó que "...no se suspenderá la medida gremial de asamblea de 3 horas por la mañana y por la tarde hasta no recibir la orden de la Federación de Camioneros...".

En rigor, en la causa se acredita que el sindicato y los trabajadores involucrados no habían acatado la conciliación obligatoria, y continuaban sine die con las medidas de fuerza. Las actas de inspección en los distintos lugares de trabajo verificaron las medidas, y la total prescindencia de las medidas adoptadas por la autoridad de aplicación.

También quedó acreditado que el sindicato y la federación estuvieron debidamente notificada, que si no surge del acto expreso de la notificación, si surge tácitamente de la presentación del sindicato y la federación lo que resulta equivalente.

En lo que hace pues a la multa, no existen dudas de que la misma es pertinente, sin perjuicio de lo cual, los montos se reducen considerablemente, dado que en lugar de tomar todos los trabajadores de la actividad, se toman solo los involucrados. Tampoco se fija el monto sobre el total del salario mínimo vital y móvil sino sobre el 50%.

No existen dudas de que el poder de policía laboral lo ejerce la autoridad de aplicación, y los distintos incumplimientos están sujetos al régimen de sanciones que se pueden aplicar a cualquiera de las partes en función del comportamiento observado y en particular, en relación con la observancia de las normas legales, y de los procedimientos establecidos para alcanzar el objetivo superior previsto por la norma, y este es el caso de lograr la paz social y lograr un acuerdo sustentable y duradero.

III. Las conclusiones

La sentencia analizada, nos permite extraer las siguientes conclusiones:

1. La ley 14.786 de Conciliación Obligatoria es una norma que rige desde 1966 y tiene una elaborada jurisprudencia, y una importante doctrina, que han fijado una vertiente de usos y prácticas y que sustenta la doctrina de la paz social como recaudo esencial para el diálogo;

2. La observancia de las etapas del procedimiento previsto en la Ley de Conciliación Obligatoria, en donde son esenciales las notificaciones, o la conducta que es propia de quién ha sido debidamente notificado, se suma a la conducta que es esperable de cada una de las partes en función de lo establecido en la norma especial;

3. La retrotracción de la conducta de las partes al día anterior al comienzo del conflicto supone el cese de toda medida por parte de los trabajadores volviendo al trabajo en condiciones normales, y para el empleador, implica dejar sin efecto intimaciones o despidos que se hayan dispuesto, reintegrando a los trabajadores a sus cargos y tareas normales;

4. La violación flagrante y sistemática de la conciliación obligatoria de cualquiera de las partes, desafía la vigencia de las instituciones, y cuestiona la vigencia del estado de derecho. Por ende, son ambos pasibles de las sanciones, una vez constatado las infracciones, aplicando prudencialmente las multas vigentes de la legislación de fondo.

(*) Abogado, doctor en ciencias jurídicas, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Director de Posgrado en Conducción de RR.HH. de la Escuela de Negocios de la UCA.

(1) De DIEGO, Julián A., "La reforma laboral Ley 25.877", Ed. La Ley, 2004, 1ª ed. y reimpressiones, ps. 67 y ss. Se reformó el régimen de la huelga en los servicios esenciales, pero no se alteró el texto de la ley 14.786 que permaneció intacta.

(2) SCBA, 11/03/2013, "Asociación Trabajadores del Estado c. Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ acción declarativa", LA LEY 24/04/2013, 11 DT 2013 (mayo), 1087 IMP 2013-6, 261 DJ 07/08/2013, 38 - AR/JUR/2013/2013: La sentencia que pese a establecer que el Ministerio de Trabajo provincial no constituye el órgano imparcial al que hace referencia el art.

39, inc. 4° de la Constitución local, determinó que hasta tanto sea dictada la ley pertinente, la asociación de trabajadores actora debía cumplir las convocatorias del organismo en el marco de los procedimientos de conciliación obligatoria no es contradictoria, puesto que el a quo justificó su decisión en el interés general, y tuvo como objetivo asegurar, durante un período de tiempo, la subsistencia de aquel mecanismo de solución de conflictos colectivos ante la falta, al momento, de otra mejor solución.

(3) De DIEGO, Julián A., "Tratado de derecho del trabajo", Ed. La Ley, 2012, vol. V, ps. 1133 y ss.

(4) De DIEGO, Julián A., "Tratado de derecho del trabajo", Ed. La Ley, 2012, vol. V, ps. 1134 y ss.

(5) Juzgado de 1ª Instancia en lo Contenciosoadministrativo N° 1 de La Plata, 17/04/2008, "Arcángel Olmedo, Rafael y otro c. Manufacturas de Fibras Sintéticas SA", LLBA 2008 (mayo), 423 - AR/JUR/962/2008: Procede admitir la medida cautelar autosatisfactiva tendiente a ordenar a la firma empleadora el acatamiento de la conciliación obligatoria dispuesta por el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, en cuanto obliga a la reapertura del establecimiento fabril y al otorgamiento de tareas a todos los trabajadores involucrados en la disposición, pues, de las constancias de la causa se desprende que la empresa incumplió la mentada resolución, lo cual permite considerar que el derecho invocado resulta verosímil, y en tanto el carácter alimentario del derecho comprometido, sumado al tiempo que es previsible insumir para arribar a la sentencia, llevan a entender que la privación de la remuneración y del ejercicio del derecho a trabajar a los empleados involucrados les causa un gravamen de difícil o imposible reparación ulterior, requiriendo una pronta solución.

(6) CNTrab., sala VI, 13/07/2017, "Gómez, Leandro J. y otros c. PepsiCo de Argentinas SRL s/ medida cautelar", LA LEY 14/08/2017, 10 LA LEY 2017-D, 563 DT 2017 (septiembre), 1790 Con nota de Juan José ETALA, AR/JUR/40650/2017: Dado el derecho a trabajar, como parte inseparable e inherente de la dignidad humana, corresponde hacer lugar a la medida cautelar solicitada y ordenar a la empresa que suspendió los contratos laborales con sus empleados y dio preaviso de despido a raíz del proceso de lockout iniciado, que cumpla con el deber de ocupación de los peticionantes, bajo apercibimiento de aplicar sanciones por día de demora. Juzgado Nacional de 1ª Instancia del Trabajo N° 54, 30/06/2017, "Gómez, Leandro J. y otros c. Pepsico de Argentina SRL s/ medida cautelar", LA LEY 14/08/2017, 11 LA LEY 2017-D, 565 - AR/JUR/40648/2017: La medida cautelar solicitada por varios trabajadores para ser reincorporados a sus puestos en medio de un lock out iniciado por el empleador debe ser rechazada, pues en el caso se evidencia un cierre de un establecimiento que responde a un criterio empresarial. CNTrab., sala III, 28/12/2007, "Casino Buenos Aires SA Compañía de Inversiones en Entretenimientos SA UTE c. Platowski, Gastón D. y otros", LA LEY 26/02/2008, 7 - LA LEY 2008-B, 79 - IMP 2008-7 (abril), 644 - AR/JUR/9980/2007: Si bien en el marco del pedido cautelar del empleador referido a la prohibición de ingreso al establecimiento de los representantes sindicales por razones de violencia —en el caso empleados del Casino de Buenos Aires—, no es posible exigir una prueba cabal de cada uno de los hechos, cuando se trata de dejar en suspenso una garantía gremial, se hace preciso considerar individualmente la peligrosidad que pueda atribuirse a cada uno de los

dependientes, susceptible de ser conjurada mediante la exclusión del lugar de trabajo. CNCom., sala E, 17/05/2007, "Cerámica Zanon SA s/ quiebra", LA LEY 2007-E, 175 con nota de Jorge Rodríguez MANCINI, DT 2008 (marzo), 306 con nota de Jorge Rodríguez MANCINI - AR/JUR/2811/2007: Corresponde desestimar la revisión intentada por los ex dependientes de la fallida por los créditos laborales devengados con posterioridad a la ocupación de la fábrica, pues, aun cuando se declaró el lock out ofensivo debido a que la fallida actuó ilegítimamente al cerrar sus puertas, y se consideren nulos los despidos, los trabajadores prosiguieron con la producción por sus propios medios y ello importó la extinción de la vinculación laboral como tal, máxime si no recurrieron a la vía del despido indirecto ni se pusieron a disposición de las nuevas autoridades.

(7) CNTrab., sala IV, 24/10/2007, "Ruiz, Maximiliano R. y otros c. Artes Gráficas Rioplatense SA", IMP 2008-1, 102 - AR/JUR/7386/2007: Resulta injustificado el despido dispuesto por la empleadora respecto de aquellos trabajadores que habrían ocupado pacíficamente el establecimiento durante el horario de la jornada de trabajo a pesar de estar vigente una conciliación obligatoria dictada por la autoridad competente en el marco de la ley 14.786 (DT, 1959-69) si, aquélla omitió intimarlos previamente a reintegrarse a prestar tareas pues, dicha intimación resulta indispensable por aplicación de los principios de buena fe y de conservación del contrato de trabajo consignados en los arts. 62 y 10 de la LCT (DT, t.o. 1976-238).

(8) STJ La Pampa, sala A, 10/04/2007, "De la Arada, Luis A. c. Banco de La Pampa", LLPatagonia 2007 (agosto), 1134 DJ 2007-III, 964 con nota de Federico CASTRO NEVARES - AR/JUR/2712/2007: Es improcedente la impugnación del acto administrativo de homologación de un convenio de retiro voluntario con fundamento en la inexistencia de una justa composición de intereses, pues del proceso de gestación del convenio, que se perfecciona en las actas de acuerdo, surge que el ofrecimiento económico definitivo fue el resultante de un procedimiento de negociación destinado a extinguir la relación laboral y la falta de asistencia letrada de modo alguno obsta a su eficacia, al no ser legalmente obligatoria.

(9) CNTrab., sala I, 31/08/2018, "Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y obreros del Transporte Automotor de Cargas Logística y Servicios c. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social s/ queja", expte. Administrat. - La Ley Online - AR/JUR/46952/2018: La multa aplicada a una entidad sindical por haber infringido una conciliación obligatoria es válida, pues el acto administrativo dejó constancia del lugar, fecha y hora y la descripción de los hechos verificados como infracción, refiriéndolos a la norma infringida —la disposición ministerial que ordenó la conciliación obligatoria—, la indicación de las personas presentes en el acto y del carácter que invocaron, así como la firma del funcionario actuante.