

SENTENCIA DEFINITIVA NÚMERO: Veintiuno.

En la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca a los doce días del mes de junio de dos mil veinticuatro, se reúne en Acuerdo la Corte de Justicia de la Provincia, integrada en estos autos por los Señores Ministros titulares Dres. MARIA FERNANDA ROSALES ANDREOTTI, CARLOS MIGUEL FIGUEROA VICARIO, FABIANA EDITH GÓMEZ, RITA VERÓNICA SALDAÑO, NÉSTOR HERNAN MARTEL, ANA LAURA VOGET y NATALIA FERREYRA, bajo la presidencia de la Dra. Rosales Andreotti, Secretaria Dra. Delia Isabel Arias, para conocer del Recurso de Casación interpuesto en los autos Corte N° 026/22, “ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE CATAMARCA (Ateca) c/ DIL N° 371/16 s/ Recurso de Apelación s/ RECURSO DE CASACION”, el Tribunal se plantea las siguientes cuestiones a resolver:

1) ¿Es procedente el Recurso de Casación interpuesto? En su caso, ¿qué pronunciamiento corresponde? -----

2) Costas. -----

Practicado el sorteo correspondiente, conforme el acta obrante a fs. 87/vta., dio el siguiente orden de votación: Ministros Dres. NESTOR HERNAN MARTEL, RITA VERÓNICA SALDAÑO, CARLOS MIGUEL FIGUEROA VICARIO, FABIANA EDITH GÓMEZ, MARIA FERNANDA ROSALES ANDREOTTI, ANA LAURA VOGET y NATALIA FERREYRA. - - -

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. Martel dijo:

I.- La actora, Asociación de Trabajadores de la Educación de Catamarca –A.T.E.Ca.–, interpuso recurso de casación (fs. 06/23) contra la Sentencia de Cámara N° 09/2022 (fs. 264/284 del expediente principal –e/p-), que rechazó parcialmente la apelación que incoara contra las Disposiciones DIL N° 371/2016 (fs. 144/145 e/p), DIL N° 858/2014 (fs. 129/131 e/p) y S.T. N° 136/2014

(123/126 e/p); ordenando reducir la multa que le fuera determinada por no acatar la Conciliación Obligatoria dispuesta por la Disposición DIL N° 823/2014 (fs. 40/41 e/p).-----

Funda el recurso en las causales previstas por los incisos a) y c) del art. 298 del CPCyC.-----

Considera que la sentencia interpretó y aplicó erróneamente la ley que determina el procedimiento a seguir para la imposición y determinación de la sanción fijada por la autoridad administrativa (arts. 9 y 10 de la ley 4121, art. 5 inc. 3 y art. 6 del Anexo II de la ley 25.212, arts. 27 inc. d y 29 inc. b del CPA); y que, además, resulta arbitraria por la aplicación de la teoría del esfuerzo compartido en la fijación del monto de la multa.-----

II.- De los antecedentes de la causa se desprende que con fecha 10/11/2014 el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Provincia, por Nota ECyT N° 388/14 (fs. 25/26 e/p), solicitó a la Dirección de Inspección Laboral –DIL- que proceda a instar el procedimiento de conciliación obligatoria dispuesto por las leyes 14.786 y 4121 respecto de distintos gremios docentes, entre ellos A.T.E.Ca.-----

Por Disposición N° 823/14 del 10/11/2014 (fs. 40/41 e/p), la DIL dictó la conciliación obligatoria, abrió la instancia por 15 días, ordenó a las partes que se abstengan de llevar adelante medidas de acción directa bajo apercibimiento de aplicar las sanciones previstas en la ley 14.786 y, fijó audiencia para el 13/11/2014.-----

Contra esa decisión administrativa A.T.E.Ca. interpuso el 13/11/2014 recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio (fs. 18/21 y 107/110 e/p); solicitando su revocación por contrario imperio por considerar que violentaba el derecho constitucional de huelga y los Convenios OIT N° 87 y 98.

Además, expresamente indicó que no acataría la conciliación ni comparecería a la audiencia fijada para ese mismo día (acápite III del escrito recursivo). - - - - -

Por Disposición DIL N° 855/14 (fs.116/117 e/p) se rechazó el recurso de reconsideración, previo dictamen legal (fs. 113/114 e/p); y, se intimó a la asociación gremial a allanarse al proceso conciliatorio iniciado bajo apercibimiento de aplicarle las sanciones previstas en las leyes 14.786 y 25.212. - - - - -

Elevado el recurso jerárquico para su tratamiento a la Subsecretaría del Trabajo ésta emitió la Disposición S.T. N° 136/2014 -fs. 123/126 e/p-, previo dictamen -fs. 120/122 e/p-, rechazando el recurso e imponiendo a A.T.E.Ca. *“la multa prevista en el art. 4 inc. f) de la ley 25.212 y su modif. 26.941 –infracciones muy graves- la misma que será estimada en un 50% del valor mensual del Salario Mínimo Vital y Móvil por cada trabajador afectado”*. También estipuló que la DIL debía proceder a determinar la multa y a ejecutarla, en función de lo dispuesto por el art. 41 del CPA y por la ley 4121 y su reglamentación. - - - - -

Por Disposición DIL N° 858/2014 (fs. 129/131 e/p) se cuantificó la multa en la suma de pesos \$7.150.000. - - - - -

Contra éste último instrumento, la asociación sindical interpuso el recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio obrante a fs. 134/137 e/p. El recurso fue rechazado por medio de la Disposición DIL N° 371/2016 (fs. 144/145 e/p). Apelada la resolución y rechazada la apelación por extemporánea (fs. 228/231 e/p), la actora recurrió en casación ante éste Tribunal que, por Sentencia Definitiva de Corte N° 07/2019, resolvió por mayoría hacer lugar al recurso y ordenó que los autos bajen a la Cámara de origen para que se pronuncie sobre la apelación incoada. - - - - -

La Cámara de Apelaciones de Segunda Nominación, por Sentencia Definitiva N° 09/2022 (fs. 264/284 e/p), hizo lugar parcialmente al

planteo de A.T.E.Ca., reduciendo en un 50% la multa determinada por Disposición DIL N° 858/2014.- - - - -

Contra ese decisorio se agravian ambas partes; por un -lado, la actora en el presente expediente y, por otro lado, la DIL por casación que tramita por cuerda en Expte. Corte N° 027/2022. - - - - -

En su memorial, obrante a fs. 6/23, la asociación casacionista manifiesta que la sentencia impugnada la agravia porque al considerar que el procedimiento seguido por la DIL hasta el dictado de la multa no debe ser analizado bajo los parámetros del código de procedimientos administrativos, rechazó los planteos relativos a los vicios de procedimientos y la nulidad del acto administrativo que se plantearon en la apelación. Expone que ello es así, pues la sentencia atacada aplica en el análisis del caso recurrido normas de derecho laboral y no las de derecho administrativo. - - - - -

Plantea que contra el acto administrativo que dispuso la conciliación obligatoria, el gremio recurrió administrativamente alegando la nulidad de la conciliación así dispuesta. Que, rechazada la reconsideración por la DIL, la Subsecretaría de Trabajo al tratar el recurso jerárquico, en lugar de expedirse sobre la nulidad planteada impuso la sanción de multa que ahora nos ocupa. Extralimitándose en sus funciones -siendo tal facultad de competencia exclusiva de la DIL como ente autárquico conforme lo dispone la ley 4121-, y sin cumplir con el procedimiento sumarial previo requerido para la imposición de toda sanción en el ámbito administrativo -audiencia previa, posibilidad de descargo, apertura a prueba, etc. previsto no sólo en el CPA sino también en la ley 25.212-. - - - -

También la agravia la sentencia de Cámara por no considerar las violaciones a los derechos de defensa y debido proceso cometidas por la administración. Y, además, porque en la sentencia impugnada se aplicaron incorrectamente las prescripciones del anexo II de la ley 25.212 en relación a la

cuantificación de la multa; que la cámara aplicando la teoría del esfuerzo compartido disminuyó a la mitad respecto de la disposición administrativa atacada de nulidad. -----

La administración demandada contesta el traslado a fs. 47/54, solicitando el rechazo de la casación. Niega la existencia de vicio de incompetencia, al considerar que fue la Dirección de Inspección Laboral la que impuso, y no solo cuantificó, la multa por medio de la Disposición DIL N° 858/2014. En relación a la alegada violación de los derechos de defensa y debido proceso legal, manifiesta que la obligatoriedad de instrucción del sumario previo a la imposición de una sanción desaparece ante los casos de flagrancia, como es la infracción cometida por la entidad sindical multada. En relación al agravio que versa sobre la cuantificación de la sanción, entiende que el parámetro válido a considerar para determinar la sanción de conformidad a las previsiones legales -art. 5 ley 25.212- es la afiliación de los trabajadores a la entidad sindical. Que si se considerara que el quantum de la sanción debe ser establecido en base a los trabajadores afiliados que efectivamente adhirieron a la medida se volvería inaplicable el régimen previsto por la ley 25.212.

Por Sentencia Interlocutoria N° 45/2022 (fs. 75), se declaró prima facie admisible el recurso de casación interpuesto. -----

A fs. 82/85 vta. obra dictamen emitido por el Sr. Procurador General, quien considera que debe hacerse lugar al recurso y dejar sin efecto la multa impuesta por la DIL. -----

Quedando los autos en estado de resolver, conforme el acta obrante a fs. 87/vta. corresponde que emita mi voto en primer término. -----

III.- Considero que la presentación recursiva satisface los recaudos formales exigidos por el art. 299 del CPCyC y la Acordada N° 4070/08, motivo por el cual corresponde ingresar al tratamiento de los agravios plasmados en la misma. -----

III. a.-) A tenor de los antecedentes de la causa ut supra reseñados, podemos concluir que la casación tiene como objeto principal cuestionar que la Cámara no hizo lugar a la nulidad de la sanción de multa impuesta por la autoridad administrativa del trabajo a la asociación gremial impugnante, así como los parámetros tenidos en miras para cuantificar la multa. - - - - -

Por una cuestión metodológica principio por adelantar que propiciaré hacer lugar al recurso incoado, pues considero que en la presente causa se vulneraron los derechos constitucionales y convencionales de defensa en juicio y debido proceso de la entidad sindical sancionada. - - - - -

La disposición S.T. N° 136/2014, en su artículo 2° impuso a A.T.E.Ca. multa en función de lo dispuesto por el art. 4 inc. f) de la ley 25.212, que califica como infracción muy grave la violación por cualquiera de las partes de las resoluciones dictadas con motivo de los procedimientos de conciliación obligatoria y arbitraje en conflictos colectivos. - - - - -

La misma normativa que fundó la decisión administrativa sancionatoria -Anexo II de la Ley 25.212- en su capítulo 3 “Del procedimiento sancionatorio”, a partir del artículo 6°, determina expresamente la aplicación de las reglas procedimentales administrativas de cada jurisdicción provincial, previendo que se deberá garantizar el derecho de defensa. - - - - -

Efectivamente la norma descripta enuncia: “*ARTICULO 6° — Cada jurisdicción aplicará conforme a sus facultades las normas de procedimiento para las previsiones de esta Ley, garantizando la eficacia de este régimen y el derecho de defensa. El procedimiento administrativo, incluida la iniciación de la etapa ejecutoria, deberá concluir en un plazo no mayor de ciento cincuenta (150) días hábiles a contar desde el acta de infracción o dictamen acusatorio*” (el subrayado me pertenece). - - - - -

Por otro lado, la ley provincial N° 4121, de creación de la Dirección de Inspección Laboral, fija el procedimiento a seguir por la administración para comprobar y sancionar las infracciones, estableciendo con claridad en el art. 9° que la DIL debe notificar fehacientemente al infractor la falta que se le imputa otorgando al mismo plazo para que efectivice su descargo y ofrezca pruebas (inc. b), delimita los plazos para producir la prueba ofrecida (inc. c), luego de lo cual recién el Director de la DIL podrá condenar fundadamente al infractor o absolverlo. -----

Incluso si la infracción constare en un expediente administrativo o surgieren indicios vehementes de su comisión (como indica en su contestación al recurso de casación la administración al referirse a “casos de flagrancia” -fs. 51 vta.-), el art. 10 de la ley provincial reseñada si bien permite omitir el acta al que hace referencia el inc. a- del art. 9°, impone cumplir con todas las obligaciones procedimentales que se desprenden de los incisos b) y c) mencionados *ut supra*. Es decir, con los pasos que tornan a todo procedimiento en legítimo y debidamente tramitado (notificación, derecho al descargo y a ofrecer prueba, producción de las pruebas, etc.). -----

En este sentido se ha expuesto que *“el acto administrativo que impone una sanción de multa es válido en tanto otorgue la garantía del debido proceso al administrado, contemplando la oportunidad de efectuar su debida defensa a través de la sustanciación del sumario administrativo correspondiente”* (CN Apel. en lo Contenc. Adm. Fed., sala III, DJ 1992-1,960). En igual sentido, *“las resoluciones que aplican multas resultan nulas si no se otorgó acabado cumplimiento al procedimiento esencial y sustancial previsto para el desarrollo del sumario y la protección del derecho de contradicción del encartado, previo a la imposición de la sanción”* (Trib. Fiscal Nac., sala A, Alquilo Todo SRL s/ Rec. Apel., 08/04/2016, AR/JUR/61716/2016).-----

La doctrina al respecto ha planteado que *“el control de la legalidad del procedimiento administrativo de aplicación de una sanción disciplinaria –que puede ser materia justiciable- supone el de la debida aplicación del estatuto/reglamento, de manera que los hechos se configuren y clasifiquen adecuadamente, como también que las sanciones se ajusten a su texto”* (Marienhoff, Miguel S.; Tratado de Derecho Administrativo, T. III B– Contratos de la Administración Pública. Teoría general y de los contratos en particular. Editorial Abeledo Perrot, págs. 191/192). -----

En diversos precedentes (vrg. Sent. Def. N° 016/2022 en Expte. 036/18; Sent. Def. N° 018/2022 en Expte. 089/14) he manifestado que, sin perjuicio de la facultad disciplinaria y sancionatoria que posee la administración, indiscutiblemente las garantías constitucionales de defensa en juicio y debido proceso son de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones, incluso en procedimientos administrativos de tipo sancionatorios. -----

El máximo tribunal del país expuso que resulta indispensable que al sumariado se le dé la oportunidad de ser oído y de probar los hechos que creyere conducentes a su descargo (CSJN, Fallos: 324:3593; 344:3230; 344:1013; 319:1034; 318:564; 315:2762, entre otros). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, fundó en el artículo 8.1 de la Convención la garantía de debido proceso en tramitaciones administrativas (CIDH 19-9-2006, caso Serie C N° 151, “Claude Reyes y otros vs. Chile”; considerandos 117, 118 y ccdantes.). -----

A la asociación sindical actora no se le permitió, en la tramitación de la imposición de la sanción de multa que nos ocupa, el derecho a ser oída en relación a la falta grave que se le adjudicaba, con el correspondiente derecho a presentar descargo; tampoco se le permitió ofrecer o producir prueba, elementos centrales del debido proceso administrativo (Gozáini, Osvaldo Alfredo;

“El debido proceso. Estándares de la CIDH”, tomo II, cap. XVI - Debido proceso administrativo, Edit. Rubinzal Culzoni, Sta. Fe, 2019, págs. 359 y ss). En el caso no se tramitó sumario alguno relativo a la falta adjudicada y a la imposición, determinación y cuantificación de la sanción. -----

Se desprende de lo expuesto que el procedimiento sancionatorio no fue debidamente sustanciado, conllevando la violación de los derechos al debido proceso legal y de defensa. De tal suerte que, la Disposición S.T. N° 136/2014 que impuso la multa atacada y la Disposición DIL N° 858/2014 que la determinó, devienen en actos administrativos nulos que, como tales, deben quedar sin efecto. Ante ello, el análisis de los restantes agravios vertidos por el recurrente en el memorial deviene inconducente. -----

En consecuencia, propongo hacer lugar al recurso de casación incoado revocando la sentencia de cámara y declarando la nulidad de la multa impuesta a la casacionista. Es mi voto. -----

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. Saldaño dijo:

Comparto y adhiero a la solución propiciada por el Dr. Martel y emito mi voto en idéntico sentido. Es mi voto. -----

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. Figueroa Vicario dijo:

Adhiero a la relación de causa y a la procedencia del recurso de Casación, articulado por la Asociación Gremial, propuesto al pleno, por el voto inaugural del Señor Ministro, Dr. Martel. -----

I.- En la adhesión que formulo, agrego al voto inaugural del suscripto en la causa Expte. Corte N° 089/14, S.D. N° 018/2.022, mi voto en igual sentido en la causa Corte N° 135/2.011, S.D. N° 08/17, de aplicación al caso de autos, en lo pertinente con citas doctrinarias expuse: -----

“A partir de la génesis histórica y finalidad de la idea del “debido procesal legal” no puede eximirse su aplicación en los procedimientos administrativos, en respeto a lo normado por el art. 18 de la Constitución Nacional (Juan Carlos Casagne, Derecho Administrativo, Tomo II, editorial Lexis Nexis Abelado Perrot, año 2.002 pág. 35)”.- - - - -

“El principio constitucional de la defensa en juicio, en el debido proceso, es por supuesto aplicable en el procedimiento administrativo...todo ello se explica por el carácter fundamentalmente axiológico que la constitución da a este principio en su formulación individual tradicional y por constituir prácticamente un principio general del derecho” (Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2 Agustín Gordillo. Fundación de Derecho Administrativo, 1998, VIII – 12). - - - - -

Agustín Gordillo en su obra “procedimiento y Recursos Administrativos” Ed. Macchi año 1.971, página 74, para graficar el principio de debido proceso, señala: “que el principio enunciado tiene tanta antigüedad como el hombre, a estar a lo que se expresó en 1.794 una corte inglesa en el famoso caso del Dr. Bentley: Hasta Dios mismo no sentencio a Adán antes de llamarlo a hacer su defensa”. - - - - -

En síntesis, el debido proceso, implica entre otros derechos del administrado afectado a ser oído, ofrecer y producir prueba. Ser oído antes de decidir algo que lo va a afectar no es solamente un principio de justicia, es también un principio de eficacia, por cuanto asegura un mejor conocimiento de los hechos y por lo tanto ayuda a una mejor administración además de una justa decisión”. Así voto. - - - - -

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. Gómez dijo:

Que analizadas las constancias de autos y el criterio expuesto por el Sr. Ministro del primer voto, adhiero al mismo y a la solución que propicia. Así voto. -----

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. Rosales Andreotti dijo:

Adhiero a la relación de causa y a la procedencia del Recurso de Casación, que propone al pleno el voto inaugural del Sr. Ministro, Dr. Martel. Así voto. -----

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. Voget dijo:

Adhiero a todas las consideraciones formuladas por el Sr. Ministro, Dr. Martel, que votara en primer término y a la solución que propicia. Así voto. -----

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. Ferreyra dijo:

Examinada la causa, comparto todas las consideraciones formuladas por el Sr. Ministro, Dr. Martel, que votara en primer término y adhiero a la solución final propuesta, por lo que me pronuncio en idéntico sentido. Así voto. -

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. Martel dijo:

Propongo imponer las costas a la vencida. Así voto. -----

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. Saldaño dijo:

Adhiero a la imposición de costas a la vencida, conforme propone el voto inaugural. Es mi voto. -----

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. Figuroa Vicario dijo:

Con costas. Es mi voto. -----

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. Gómez dijo:

Una vez más adhiero a lo expresado por el Sr. Ministro, Dr. Martel. Así voto. -----

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. Rosales Andreotti dijo:

Una vez más, adhiero al voto del Sr. Ministro que vota en primer término, Dr. Martel, respecto a la presente cuestión, votando, en consecuencia, en el mismo sentido. Así voto. -----

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. Voget dijo:

Adhiero, conforme se resuelve la primera cuestión, las costas corresponden a la vencida. Así voto. -----

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. Ferreyra dijo:

Que una vez más, adhiero a lo expresado por el Sr. Ministro, Dr. Martel, respecto a la presente cuestión, votando, en consecuencia, en el mismo sentido. Así voto. -----

En mérito al Acuerdo de Ministros que antecede, oído el Sr. Procurador General en su dictamen N° 143/23 y por unanimidad de votos,

LA CORTE DE JUSTICIA DE CATAMARCA

RESUELVE:

1) Hacer lugar al Recurso de Casación incoado por la parte actora en contra de la Sentencia Definitiva N° 9, de fecha 21/02/2022, dictada por la

Expte. Corte N°026/22.

Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, de Minas, del Trabajo y de Familia de Segunda Nominación y, en consecuencia, casar la resolución judicial de mención declarando la nulidad de la multa impuesta a la casacionista. -----

2) Costas a la vencida. -----

3) Hágase saber a la Cámara de Apelación en lo Civil, Comercial, de Minas, del Trabajo y de Familia de Segunda Nominación que deberá proceder a la devolución al recurrente de los depósitos judiciales obrantes a fs. 1/4 de autos. -----

4) Diferir la regulación de honorarios profesionales para el momento procesal oportuno. -----

5) Protocolícese, notifíquese y, oportunamente, bajen los autos a la Cámara de origen. -----

Presidente: Dra. María Fernanda ROSALES ANDREOTTI

Ministros: Dr. Carlos Miguel FIGUEROA VICARIO

Dra. Fabiana Edith GÓMEZ

Dra. Rita Verónica SALDAÑO

Dr. Néstor Hernán MARTEL

Dra. Ana Laura VOGET

Dra. Natalia FERREYRA

Secretaria: Dra. Delia Isabel ARIAS