

Buenos Aires, 24 de febrero de 2009.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por el Estado Nacional en la causa Crucero del Norte S.R.L. c/ Estado Nacional Argentino - Secretaría de Transporte - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Ministerio de Trabajo, Empleo y S.S.", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que mediante la resolución conjunta 443/2004 de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y 179/2004 de la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se constituyó, en la órbita de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T.), la Comisión Interventora de Permisarios de Servicios Públicos de Transporte de Pasajeros por Automotor de Jurisdicción Nacional (en adelante, la Comisión) —integrada por dos funcionarios designados por la cartera laboral, uno de los cuales provendría de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, y por un funcionario designado por la C.N.R.T.— cuyo cometido esencial era proponerle a la "Autoridad Competente" la "intervención" de los mencionados permisionarios, en especial, de aquellos que tuvieran antecedentes en materia de actas de infracción labradas que hicieran presumir "la posibilidad de reiteración en la violación al régimen vigente".

La resolución expresamente aclaró que dicha "intervención" implicaba "exclusivamente el control preventivo de los servicios" prestados por los permisionarios. A fin de efectuar este control, la Comisión también debía proponer la designación de uno o más "delegados interventores" para cada permisionario intervenido, los cuales serían "nombrados a partir de un listado compuesto por funcionarios propuestos a

tal efecto por las secretarías de Transporte y de Trabajo", y cumplirían sus funciones en el área de la empresa permisionaria en la que se asignaban los conductores que iban a ejecutar cada uno de los servicios diagramados. Durante el plazo establecido para la intervención, que podía ser prorrogado, incumbía a los delegados verificar, en forma previa al inicio de cada viaje, las designaciones de conductores y los asientos efectuados en las respectivas libretas de trabajo; y, en caso de comprobar que tales designaciones implicaban una violación "del régimen de jornada de trabajo o descanso interjornada", y no mediar una sustitución del chofer en cuestión, debían comunicar tal irregularidad a la C.N.R.T. y a la Secretaría de Trabajo "a los fines de la adopción de las medidas que correspondan". Asimismo, los delegados tenían que "informar semanalmente a la Comisión Interventora acerca de cada uno de aquellos casos en que se denegó la asignación de un conductor". Y, dentro de las 72 horas de concluida la primera semana de "intervención", también debían informar a la Comisión "la cantidad de conductores, unidades, servicios, frecuencias y kilómetros recorridos del permisionario intervenido", para que aquélla, a su vez, propusiera "a la Autoridad Competente, la cantidad de conductores necesarios y suficientes a los efectos de prestar los servicios y frecuencias que el permisionario intervenido desarrolla".

2º) Que la Cámara Federal de Apelaciones de Posadas (fs. 337/342 de los autos principales, a cuya foliatura se aludiré), al confirmar lo decidido en primera instancia (fs. 282/289), hizo lugar al amparo promovido por una empresa permisionaria declarando la invalidez de la mencionada resolución conjunta. Para así decidir, tuvo en cuenta, en síntesis, que: a) ni "de las disposiciones que organizan la actividad de los órganos administrativos, ni de las respectivas

esferas de acción de las Secretarías según su marco regulatorio surgen constatadas expresa o implícitamente [...] las atribuciones de esas dependencias [...] para otorgar facultades a una Comisión [...] a fin de que se pueda ordenar la intervención de la Empresa actora”; b) “si lo que se pretendía [...] era establecer simplemente un procedimiento preventivo o de contralor de infracciones, tal sistema se superpone con [...] un procedimiento [...] vigente (la Ley 21844 regula las penalidades por infracciones a la jornada laboral y los descansos interjornadas...; [y] la Ley 18693 [...] pauta el marco procedimental para la comprobación y juzgamiento de infracciones a normas laborales)”;

c) “la existencia de otros instrumentos plenamente vigentes [...] para llevar adelante la actuación en este ámbito se da de bruces con la nueva pretensión de la Administración de sobreañadir la medida en cuestión con la franca posibilidad de terminar vulnerando así derechos constitucionales”; d) “la Resolución Conjunta provoca una incuestionable sobreabundancia de las condiciones [...] para el control de las Empresas” y e) “la medida adolece de irrazonabilidad toda vez que no se advierte la proporcionalidad entre el medio elegido y el fin propuesto con su implementación para conjurar una situación [...] ya [...] prevista en otras normas [...], y que, agregada al resto de las medidas en vigencia, sólo coadyuva a la privación [...] de derechos protegidos constitucionalmente”.

Contra esa sentencia, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario (fs. 347/360) cuya denegación dio origen a la queja en examen.

3°) Que los agravios expresados en el recurso extraordinario se basan en que: a) la resolución conjunta fue dictada por las autoridades nacionales legalmente competentes para controlar el cumplimiento del régimen de jornada laboral

y descanso del personal en el ámbito mencionado y sancionar las infracciones verificadas; b) su único objetivo fue el de coordinar las actividades de dichos organismos con miras a optimizar los "controles preventivos" que éstos estaban autorizados a efectuar; c) los "delegados" encargados de efectuar tales controles únicamente pueden labrar "actas de comprobación" de infracciones, las cuales simplemente dan lugar a la apertura de un sumario ante aquellas autoridades legalmente competentes, y d) este mero contralor preventivo en modo alguno puede calificarse de irrazonable.

Tales agravios son hábiles para ser tratados por la vía recursiva intentada, pues está en tela de juicio la validez de una autoridad ejercida en nombre de la Nación y la decisión impugnada ha sido contraria a dicha validez (art. 14, inc. 1, de la ley 48).

4°) Que para abordar el tratamiento del tema planteado corresponde tener en cuenta que, a la fecha en que se dictó la resolución impugnada, correspondía a la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios entender, *inter alia*, en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de transporte terrestre, supervisando su cumplimiento; supervisar el control y fiscalización de los servicios de transporte prestados dentro de su área de competencia y coordinar la elaboración de políticas y ejecución de acciones en materia de seguridad vial (anexo II del decreto 27/2003, modificado por el decreto 1142/2003). Además, era la autoridad de aplicación del decreto 958/92, reglamentario de los servicios de transporte de pasajeros por automotor prestados en la jurisdicción nacional (art. 44).

Por otra parte, en el ámbito de la Secretaría de Transporte actuaba un organismo descentralizado, la C.N.R.T.,

a la cual le competía, en lo que interesa, aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte; fiscalizar las actividades de las empresas de transporte automotor y ferroviario; solicitar la información y documentación necesaria a las empresas de transporte para verificar y evaluar su desempeño y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada, y aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales relacionadas con el transporte. Para el cumplimiento de tales funciones en materia de transporte automotor, tenía la facultad de "fiscalizar las actividades de las empresas operadoras en todos los aspectos prescriptos en la normativa aplicable" (decreto 1388/96, arts. 6, incs. a/d y 7, inc. a).

A ello cabe agregar que la normativa referente al transporte comprendía una regulación especial en materia de condiciones de labor e higiene y seguridad en el trabajo de los conductores del auto-transporte público de pasajeros por camino, con normas específicas sobre la jornada laboral (decreto 692/92, anexo II). Y la consiguiente obligación de los empleadores de proveer a su personal de una libreta de trabajo en la cual se consignara la hora de inicio y de culminación de las tareas; libreta que debía tener sus registros permanentemente actualizados y ser exhibida al personal de inspección del trabajo o de fiscalización del transporte cada vez que fuera requerida (decreto 1335/73, art. 1, modificado por el decreto 1038/97).

Asimismo, la ley 21.844 y el decreto reglamentario 253/95 contemplaban el régimen de sanciones administrativas para las infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias cometidas por los prestatarios de los servicios de auto-transporte sometidos al contralor y fiscalización de las mencionadas autoridades nacionales. Dicho régimen establecía

sanciones por infracciones a la reglamentación sobre personal de conducción; entre ellas, la omisión de portar la libreta de trabajo, o su expedición sin conformarse a los requisitos establecidos por la normativa vigente, o la consignación de datos falsos, inexactos o engañosos (art. 112 del anexo del decreto 253/95). Y disponía que la sustanciación de los sumarios respectivos sería efectuada por la C.N.R.T. “a través de la oficina con competencia específica en la materia de acuerdo a la estructura orgánica de aquella o por los organismos nacionales o provinciales o por personas jurídicas de carácter público o privado expresamente autorizados en virtud de los convenios celebrados por la Secretaría de Transporte [...] a esos efectos” (art. 14 del mismo anexo).

5º) Que también corresponde tener en cuenta que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social era el encargado de entender en el ejercicio del poder de policía laboral como autoridad central y de aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, y, específicamente, en la elaboración, organización, aplicación y fiscalización del régimen de trabajo del transporte terrestre (arts. 28 a 30 de la ley 25.877, y 23, incs. 8 y 11, de la ley 22.520, texto según el decreto 355/02). Y, dentro de la estructura de esta cartera, incumbía a la Secretaría de Trabajo la preparación, revisión, promoción, gestión y control de cumplimiento de las normas relativas al régimen de contrato de trabajo y otras de protección del trabajo y al poder de policía laboral (decreto 357/02, ap. XX, texto según el decreto 725/03).

En lo atinente a dicho poder de policía, conviene recordar que el anexo II de la ley 25.212 consideraba como infracciones graves penadas con multa a la violación de las normas relativas a la jornada laboral y al tiempo de descanso

y la falta o insuficiencia de los instrumentos individuales de contralor de dicha jornada; y confería a la autoridad administrativa del trabajo de la jurisdicción correspondiente la atribución de verificar tal infracción —a través de inspectores facultados para ingresar libremente a los lugares de trabajo y requerir la presentación de la documentación prescripta por la legislación laboral— e imponerle al empleador la sanción respectiva mediante un procedimiento que garantizara la eficacia del régimen sancionatorio (arts. 1, 3, incs. d y f, 5, 6 y 7). Procedimiento que, en el orden nacional, estaba contemplado en la ley 18.695.

Por otra parte, incumbía a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, como entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, controlar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo e imponer sanciones por la inobservancia de obligaciones inherentes a dicha materia (arts. 31, 32, 35 y 36 de la ley 24.557 y 21 y 25 del decreto reglamentario 334/96).

6º) Que la descripción del contexto normativo efectuada en los dos considerandos anteriores pone en evidencia que el sistema de control preventivo instituido por la resolución impugnada no supuso el ejercicio de nuevas competencias o la delegación de las existentes en organismos distintos de aquellos que venían ejerciéndolas sino que, simplemente, tendió a coordinar la actuación conjunta de funcionarios de los organismos que tenían a su cargo vigilar el cumplimiento, en sus distintos aspectos, del régimen de jornada y de descansos de los choferes ocupados en la prestación de los servicios de transporte de pasajeros por vía terrestre bajo jurisdicción nacional.

Ello es así, porque dicha resolución conjunta dispuso que la Comisión estaría integrada por funcionarios de-

signados por las autoridades del trabajo y del transporte, y su cometido principal no sería otro que el de proponerle a la "autoridad competente" el sometimiento de ciertos permisionarios al procedimiento de contralor denominado "intervención", y, en su caso, la designación de "delegados interventores" para tal cometido. A su vez, estos "delegados", amén de provenir de un listado de funcionarios confeccionado por aquellas autoridades, no tendrían otra función que la de verificar el cumplimiento del mencionado régimen de jornada y de descansos, y, en caso de advertir irregularidades no subsanadas oportunamente por el permisionario, denunciar dicha circunstancia a los organismos facultados para imponer las sanciones respectivas. Funciones complementadas con la de informar a la Comisión acerca de los incumplimientos detectados, y también sobre las características de los servicios prestados, para que aquélla, a su vez, elevara a la autoridad competente su opinión respecto de la cantidad de conductores necesaria para satisfacerlos con arreglo a la reglamentación vigente. En suma, la llamada "intervención" no era más que un modo coordinado y sistemático de efectuar los controles preventivos que los órganos bajo jurisdicción de las Secretarías de Trabajo y de Transporte ya estaban legalmente autorizados a efectuar.

Los motivos de la resolución hicieron hincapié en que la experiencia recabada daba cuenta de la necesidad de coordinar las actividades de las autoridades del transporte y del trabajo a fin de efectuar un control preventivo que permitiera, en forma eficaz, constreñir a los prestadores de los servicios de transporte a que asignaran para cada viaje el número de conductores necesario para que se cumpliera el mencionado régimen de jornada y descansos, y, de ese modo, mejoraran las condiciones de seguridad en que se prestaban tales

servicios. Se trataba, en definitiva, “de actuar en forma preventiva a eventuales infortunios, evitando la afectación de bienes jurídicos de enorme valor —como la vida humana— sin por ello interferir en el goce de los derechos de trabajar, comerciar y ejercer toda otra industria lícita garantizados por el art. 14 de la Constitución Nacional”.

7°) Que lo precedentemente expresado revela que, antes que producir la “superposición”, “sobreabundancia” o “sobreañadido” de controles que señala el a quo, la resolución impugnada tendió precisamente a lo contrario, vale decir, a coordinar, cuando no a simplificar, con provecho para el permisionario, las funciones de contralor, en cierta forma concurrentes o complementarias, que las secretarías firmantes tenían legalmente asignadas.

Ello, a su vez, descarta la irrazonabilidad del medio elegido, así como la falta de proporcionalidad entre este último y el fin perseguido que predica el juzgador, pues mal puede calificarse en esos términos la coordinación y simplificación de procedimientos de contralor preexistentes. Y tampoco se advierte, ni la sentencia lo precisa de manera concreta y circunstanciada, que dicha organización de procedimientos irroque violencia alguna a los derechos constitucionales de los permisionarios, ni que los órganos que suscribieron la resolución carecieran de atribuciones para encauzar del modo en que lo hicieron las tareas de control que legalmente les competían.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja y al recurso extraordinario interpuestos, y se revoca la sentencia apelada con el alcance indicado, con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), de manera que la causa deberá ser devuelta a fin de que, por quien corresponda, sea

dictado un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente.
Reintégrese el depósito de fs. 142. Hágase saber, acumúlese la
queja al principal y, oportunamente, remítase. ELENA I.
HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PE-
TRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - CARMEN M.
ARGIBAY.

ES COPIA

Recurso de hecho interpuesto por **el Estado Nacional**, representado y patrocinado por
la Dra. **Analia Eva Vaqueiro**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Posadas**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Primera Instancia en lo
Civil, Comercial, Laboral y Contencioso Administrativo de Posadas**.