

Buenos Aires, 24 de febrero de 2009.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Aerolíneas Argentinas S.A. c/ Ministerio de Trabajo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que el Director de Inspección Federal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en ejercicio de las atribuciones conferidas por las leyes 18.695 y 25.212 en materia de policía laboral, le impuso una multa a Aerolíneas Argentinas S.A. Consideró, a tal fin, que la empresa había incumplido lo dispuesto por el art. 1 del decreto 392/03 pues, al liquidar el incremento salarial establecido por esta última norma, no lo incorporó al sueldo básico de convenio, sino que lo había sumado a un renglón compuesto por aquél más ciertos adicionales, sustrayendo de ese modo del aumento a estos adicionales que se calculaban en porcentajes sobre el sueldo básico. Empero, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo revocó esa resolución, con base en que "la facultad de sancionar se halla en cierto modo inhibida en tanto el presunto incumplimiento de una norma laboral está acompañado por elementos de interpretación sujeta a debate", como en este caso "respecto al modo en que debió incorporarse al salario básico el incremento otorgado por el Dec. Nro. 392/03". Contra este pronunciamiento, el Ministerio interpuso recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la presente queja.

2º) Que el recurso extraordinario objeta lo expresado por el a quo en torno de las facultades de la mencionada autoridad federal. Sostiene que en modo alguno podría considerarse que la atribución de sancionar a los empleadores por incumplimiento de las normas de derecho del trabajo resulta excluida cuando la inteligencia de éstas suscita dudas, ya que

interpretar lo establecido por ellas es inherente al cometido de comprobar su cumplimiento.

Tales agravios son hábiles para la apertura de esta instancia, dado que conciernen a la validez de una autoridad ejercida en nombre de la Nación y la decisión ha sido contraria a dicha validez (art. 14.1 de la ley 48). Si bien, como principio, esta última no resulta desconocida cuando en virtud de un recurso legalmente reglado los jueces revocan una decisión administrativa (Fallos: 304:674 y 1717, y sus citas), distinto es el supuesto sub examine, ya que lo resuelto por la cámara importa poner en cuestión las facultades mismas conferidas por la ley a la mencionada autoridad (doctrina de Fallos: 307:1572).

3°) Que para abordar el tema planteado conviene señalar que el anexo II de la ley 25.212 califica como infracción grave penada con multa a la violación de las normas —legales y/o reglamentarias— relativas al monto de las remuneraciones, y confiere a la autoridad administrativa del trabajo de la jurisdicción que corresponda la atribución de verificar tal infracción e imponerle al empleador la sanción respectiva mediante un procedimiento de plazo breve que garantice la eficacia del régimen sancionatorio (arts. 1, 3.c, 5, 6, 7 y 9). En el orden nacional, ese procedimiento es el contemplado por la ley 18.695, conforme a la cual, contra la resolución administrativa que impone una multa, cabe interponer un recurso de apelación que permite revisar en sede judicial la procedencia de la sanción (arts. 1, 10, 11 y 13).

Asimismo, corresponde tener presente que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la mencionada atribución de comprobar y sancionar infracciones laborales implica el ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte del organismo administrativo que actúa como autoridad de aplica-

ción, cuyas decisiones se encuentran sujetas al control posterior del tribunal de justicia, quien decidirá, en definitiva, sobre la legalidad o razonabilidad de lo resuelto ("S.A. Cantegril Internacional", Fallos: 298:714, 716/717 —1977—; asimismo: Fallos: 261:36 y 296:531).

4º) Que, de acuerdo con lo expresado precedentemente, no cabe sino entender que la atribución legal conferida a la autoridad administrativa para sancionar a los empleadores por la inobservancia de las normas laborales —v.gr. las referentes al importe de las remuneraciones que deben pagarse a los trabajadores—, abarca la de interpretar lo que dichas normas disponen, descartando, en su caso, la inteligencia diversa que puedan invocar los inspeccionados como justificativa de su conducta.

Más aún; este Tribunal no advierte bajo qué acción o acto intelectual podría establecerse jurídicamente el contenido de una norma legal que no fuese, precisamente, el de la interpretación de ésta. Hace ya tiempo, a su vez, que ha sido demostrado que el aforismo, según el cual, la ley clara no requiere interpretación (*in claris non fit interpretatio*), encierra una inequívoca falacia. Incluso, tal como lo expuso Luis Recasens Siches "sin interpretación no hay posibilidad alguna ni de observancia ni de funcionamiento de ningún orden jurídico" (*Tratado General de Filosofía del Derecho*, México, 2ª. ed., 1961, Porrúa, p. 627).

Por cierto que todavía podría predicarse que las normas son susceptibles de ser clasificadas según su grado de mayor o menor claridad, de lo cual se seguiría su sujeción a "debate" o no, por emplear la expresión del fallo recurrido. Empero, al margen de la eventual validez o consistencia que ameritaran esas taxonomías, lo decisivo es que, si de lo que se trata es de determinar con base en ello los alcances de las

atribuciones impugnadas en el presente caso, aquellas clasificaciones no serían aplicables a dichas atribuciones en manera alguna, como se sigue de la legislación que regula estas últimas (supra, considerando 3°), y del sentido y finalidad perseguido por su adopción. Después de todo, para el esclarecimiento definitivo de la disposición que haya sido puesta en juego para sancionar, está prevista y garantizada la instancia judicial revisora, ya aludida.

No puede dejar de observarse, en este contexto, que de ser aceptado el criterio sustentado por el a quo, se consagraría una suerte de excepción que, además de ser enteramente extraña a las disposiciones legales que confieren competencia a la policía del trabajo, conduciría a una atenuación de esta autoridad, cuando no a su paralización, ya que le bastaría al empleador inspeccionado aducir que la inteligencia de la norma en la que se sustenta el reproche es distinta de la sostenida por el órgano administrativo de aplicación, para que éste debiera inhibirse de ejercer sus facultades punitivas.

La jurisprudencia del Tribunal, por lo demás, cuenta con antecedentes estrechamente vinculados con el sub lite. Así, en el recordado "S.A. Cantegril Internacional" tuvo oportunidad de descalificar la decisión judicial que, al afirmar que la autoridad del trabajo carecía de competencia para desechar el planteo de inconstitucionalidad de la ley provincial cuya infracción dio motivo al sumario administrativo, declaró que éste era ilegítimo (cit.).

Cabe añadir a lo expresado que la caracterización que efectúa la doctrina de la facultad de contralor inherente a la policía del trabajo pone de relieve que su ejercicio no se reduce a una mera actividad de "comprobación", sino que "comprende la prevención, información o investigación y re-

presión de las infracciones (conducta ilegal por el no cumplimiento de un deber)" (confr. Vázquez Vialard, Antonio, "Naturaleza y Caracteres de la Función que Desarrolla la Administración Laboral", *Legislación del Trabajo*, T.XX, pág. 957-965).

En breve, y siguiendo los conceptos de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, sobre la cual se volverá *infra*, si un servicio de inspección, aun bien organizado, no puede apoyarse en un sistema de sanciones apropiado en caso de infracción a la legislación laboral "corre el riesgo de perder toda credibilidad", lo cual daña a una autoridad cuya existencia "constituye la mejor garantía para que las normas laborales nacionales e internacionales se apliquen no sólo en derecho sino también en la práctica" (*La Inspección del Trabajo*, 1985, Organización Internacional del Trabajo, párrs. 253 y 318).

5°) Que de lo expuesto en el último párrafo del considerando antecedente, resulta que la solución de la sala no se compadece con el hecho de que el establecimiento de un régimen legal de policía o inspección del trabajo, con un alto nivel de eficiencia, es un corolario preceptivo que se desprende, naturalmente, del principio protectorio reconocido por el art. 14 bis de la Constitución Nacional: "[e]l trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes", las que "asegurarán" al trabajador la serie de derechos allí enunciados, lo cual incluye la reglamentación de éstos. Dichas protección y aseguramiento concurren, de modo tan coadyuvante como concluyente, a entender que, a la luz constitucional, no basta con enunciar derechos y libertades para el trabajador, sino que, además, es imprescindible el antedicho régimen, a fin de evitar que la realidad pueda retacear aquéllos, cuando no vaciarlos de contenido. Nunca deben perderse de vista tres

circunstancias, al menos. Primeramente, que, como lo tiene dicho esta Corte, la Constitución Nacional, en cuanto reconoce derechos "lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios" ("Vizzoti", Fallos: 327:3677, 3688 -2004). Seguidamente, que esa doctrina se proyecta con particular intensidad sobre la manda constitucional en orden a los citados aseguramiento y protección mediante la actividad de un órgano público, la policía del trabajo, desde el momento en que la relación o contrato laboral supone regularmente una desigualdad entre las partes que lo componen (Fallos: 181:209, 213/214; 239:80, 83 y 306:1059, 1064). La normativa "tutelar" de los trabajadores se fundamenta "en una relación desigual entre ambas partes y que, por lo tanto, protege al trabajador como la parte más vulnerable que es" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, Serie A N° 18, párr. 149). Finalmente, que el trabajador es sujeto de preferente tutela constitucional ("Vizzoti", cit., ps. 3689 y 3690, y "Aquino", Fallos: 327:3753, 3770, 3784 y 3797-2004).

El art. 14 bis, cuadra insistir, entrañó la introducción de deberes "inexcusables" del congreso, pero con el claro destino de "asegurar al trabajador un conjunto de derechos *inviolables*" ("Matta c. S.A. Ferretería Francesa" Fallos: 252:158, 161-1962). Y es el carácter de los dos términos puestos en *itálica*, un reforzador del requerimiento constitucional de un celoso y amplio control por parte de los organismos estatales del cumplimiento de la normativa laboral, con el propósito de que la "excepcional significación, dentro de las relaciones económico - sociales existentes en la sociedad contemporánea", que exhibe el precepto (*ídem*, p. 163), se materialice *in concreto*.

6°) Que las conclusiones hasta aquí enunciadas encuentran decidido apoyo en otras normas con jerarquía constitucional, como lo son los arts. 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), relativos al derecho al trabajo y al derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en combinación con su art. 2.1 referente a las obligaciones asumidas por el Estado ante dicho tratado.

Asimismo, es un principio arquitectónico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que el Estado está obligado, por un lado, a "respetar" los derechos y libertades reconocidos en los tratados que ratifica, y, por el otro, a "organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos". La acción u omisión de toda autoridad pública, de cualesquiera de los poderes del Estado, constituye un hecho imputable a éste que compromete su responsabilidad. Y dicha obligación general impone al Estado el deber de "garantizar" el ejercicio y el disfrute de los derechos de los individuos tanto en relación con el poder del primero, cuanto en relación a los vínculos con entes no estatales o terceros particulares. Más aún; es deber estatal tomar todas las "medidas positivas" que aseguren dichos derechos en los dos nexos indicados (v., entre otros: Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño", Opinión Consultiva OC-17/2002, 28 de agosto de 2002, Serie A N° 17, párr. 87 y sus citas).

Y es preciso, en el sub lite, poner de relieve esta orientación por cuanto, si bien sus alcances comprenden a la generalidad de los derechos humanos, ha sido reiterada por la citada Corte Interamericana en el terreno de la protección de los derechos de los trabajadores, y como producto elaborado

por diversas fuentes internacionales, tales como el Comité de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos, no sin señalar que la obligación de "garantizar" los derechos humanos se encuentra plasmada en numerosos instrumentos internacionales, entre otros y amén del PIDESC, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1 y 2), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, art. 1), la Carta de las Naciones Unidas (art. 55.c), la Declaración Universal de Derechos Humanos (Preámbulo), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.1 y 2), y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Preámbulo) ("Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", cit., párrs. 72/81).

En suma, los estados deben "velar" tanto por "el estricto *cumplimiento* de la normativa de carácter laboral que mejor proteja a los trabajadores", cuanto "para que dentro de su territorio se reconozcan y *apliquen* todos los derechos laborales que su ordenamiento jurídico estipula, derechos originados en instrumentos internacionales o en normativa interna", para lo cual les corresponde adoptar todas las medidas necesarias, sean de orden legislativo y judicial, así como "*administrativo*" (ídem, párrs. 149 y 153, itálicas agregadas).

7°) Que, en igual medida, el fallo apelado también contraría los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino mediante la ratificación de los Convenios nros. 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tienen jerarquía superior a las leyes (Constitución Nacional, art. 75.22, primer párrafo; "Milone", Fallos: 327:4607, 4616-2004), los cuales reclaman, con énfasis no

menor, el fortalecimiento de la policía del trabajo.

Al respecto, procede recordar que ya el art. 427 de la Parte XIII, Sección II, del Tratado de Versalles, de 1919, por el que se creó la OIT, dispuso, a fin de realizar los "principios" que revestían una "especial y urgente importancia", que "[t]odos los Estados deberán adoptar disposiciones para organizar un servicio de inspección del trabajo [...] a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores". A su turno, el art. 10.2.b. de la Constitución de la OIT (1944) previó que la ayuda al mejoramiento de la inspección del trabajo formaría parte del mandato de la Oficina Internacional del Trabajo.

Desde luego, no puede ser pasado por alto que, ya en su primera reunión (1919), la Conferencia de la OIT había adoptado la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (servicios de higiene, N° 5), que preconizaba un sistema de inspección encargado de vigilar la salud de los obreros. Cuatro años más tarde, dicha conferencia consagró la única cuestión del orden del día a los "principios generales para la organización de la inspección del trabajo". Una consecuencia de ello fue la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (N° 20), de 1923, sustentada en que "la creación de un servicio de inspección debe ser indiscutiblemente recomendada, por constituir uno de los medios más eficaces de asegurar la aplicación de convenios y otras obligaciones concernientes a la reglamentación de las condiciones de trabajo". Se insertan en estos desarrollos otras recomendaciones sobre la inspección del trabajo, entre ellas, la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (gente de mar, N° 28), de 1926, y la Recomendación sobre la Inspección (construcción, N° 54), de 1937.

Como fruto de esta originaria y permanente preocu-

pación se arribó, en 1947, al Convenio N° 81 sobre la inspección del trabajo en los establecimientos industriales y comerciales, el cual obliga a los Estados que lo han ratificado a mantener un "sistema de inspección" encargado de: a. velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo (tales como las referentes a "salarios"); b. "facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales", y c) "poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes". El texto, además, dispone que "la legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas, en los casos de violación de las disposiciones por cuyo cumplimiento velan los inspectores del trabajo" (arts. 1, 3 y 18). Súmase a ello, para 1969, el Convenio N° 129, que hizo extensivas las obligaciones estatales antedichas al ámbito de la agricultura (arts. 3, 5 y 24).

8°) Que, en síntesis, los convenios recordados en el considerando anterior exigen, como medio para la protección de los derechos de los trabajadores, el establecimiento de un sistema de inspección laboral amplio y eficaz.

Así lo pone de manifiesto, por lo demás, el reciente estudio general, *Inspección del Trabajo*, efectuado acerca de dichos instrumentos por la ya mencionada Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, organismo creado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octava reunión, de 1926, que efectúa el control regular de la observancia por los estados miembros de la OIT de los conve-

nios que han ratificado, y que, periódicamente, elabora estudios sobre la evolución del derecho internacional. Este informe, en sus observaciones finales, señala: "[s]i bien en los últimos años se ha producido un reconocimiento cada vez mayor de la creciente importancia de la inspección del trabajo en la economía globalizada de la actualidad, ha sido insuficiente el reconocimiento de una complejidad de la inspección del trabajo que va en aumento y de unos problemas que se presentan cuando se trata de responder con eficacia a las crecientes demandas en torno a la misma [...] Se conocen muy bien los cambios fundamentales que se registran en el mundo del trabajo, que se prevé van a continuar. Entre ellos valga mencionar la fragmentación del mercado laboral, la rápida expansión de los trabajadores extranjeros y migrantes, el aumento de la desregulación y de la privatización, nuevas formas de subcontratación o de externalización, el incremento de una organización laboral y de unas relaciones de trabajo atípicas, una participación al alza de la mujer en el mercado laboral, con mayor conciencia de la necesidad de eliminar la discriminación basada en motivos de género en materia de remuneración y de condiciones de trabajo y todas las formas de discriminación basadas en motivos diferentes al género, una rápida y compleja evolución de la tecnología, y una preocupación en cuanto a la inseguridad del empleo y a unos niveles crecientes de estrés en el trabajo. Todos estos factores, combinados con otros, han ejercido un impacto considerable en la concepción tradicional de protección laboral [...] En este contexto, no cabe duda de la necesidad de aumentar la protección de los trabajadores, lo cual requiere a su vez un reconocimiento específico de las responsabilidades más complejas de la inspección del trabajo y de la necesidad de definir el alcance de las necesidades de los trabajadores, el mandato y

las prioridades. Es también fundamental que la inspección sea fuerte e imparcial, esté informada, adecuadamente dotada de recursos, organizada y dirigida y capaz de adaptarse a los cambios y capacitada para cumplir con su cometido [...]. Finalmente, procede subrayar, junto con dicha comisión, la "contribución significativa" que es esperable de la inspección del trabajo, en la consecución del llamado "trabajo decente" (*Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95 reunión, 2006, Informe III, Parte 1B, párrs. 363/365 y 372).

No es casual, por ende, que el Consejo de Administración de la OIT, en 1994, haya decidido proceder a un ajuste de las actividades de control de la organización respecto de los convenios ratificados, e incluido, entre los cuatro convenios considerados "prioritarios", a los citados nros. 81 y 129. Uno de los fundamentos de esta decisión residió en la capital importancia que revisten esos instrumentos para las instituciones del trabajo y la formulación de políticas en las materias que tratan.

9°) Que todavía cabe agregar, que la mencionada obligación estatal relativa a la policía del trabajo, se encuentra contenida en instrumentos internacionales de carácter regional, también suscriptos por nuestro país. Así, el art. 18 de la Declaración Sociolaboral del Mercosur prevé: "1. Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones [...] de trabajo. 2. Los Estados Partes se comprometen a instituir y a mantener servicios de inspección del trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores [...]". Al tiempo que el art. 35 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, establece que "[l]os trabajadores tienen

derecho a que el Estado mantenga un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas [...] de trabajo [...]".

10) Que, en conclusión, si algo impone el conjunto normativo y doctrinal del que se ha hecho mérito es, por cierto, que las facultades del Director de Inspección Federal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, derivadas de las leyes 18.695 y 25.212, en materia de policía laboral, no pueden válidamente verse limitadas en los términos resueltos por el a quo, señalados al comienzo.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja y al recurso extraordinario, y se revoca la sentencia con el alcance indicado, con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Libérase a la recurrente del depósito diferido, agréguese la queja al principal y devuélvase el expediente a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Hágase saber y, oportunamente, remítase. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO (según su voto)- CARLOS S. FAYT (según su voto)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto)- JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - CARMEN M. ARGIBAY (en disidencia).

ES COPIA

VO -//-

-//-TO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y
DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que el Director de Inspección Federal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en ejercicio de las atribuciones conferidas por las leyes 18.695 y 25.212 en materia de policía laboral, le impuso una multa a Aerolíneas Argentinas S.A. Consideró, a tal fin, que la empresa había incumplido lo dispuesto por el art. 1 del decreto 392/03 pues, al liquidar el incremento salarial establecido por esta última norma, no lo incorporó al sueldo básico de convenio, sino que lo había sumado a un renglón compuesto por aquél más ciertos adicionales, sustrayendo de ese modo del aumento a estos adicionales que se calculaban en porcentajes sobre el sueldo básico. Empero, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo revocó esa resolución, con base en que "la facultad de sancionar se halla en cierto modo inhibida en tanto el presunto incumplimiento de una norma laboral está acompañado por elementos de interpretación sujeta a debate", como en este caso "respecto al modo en que debió incorporarse al salario básico el incremento otorgado por el Dec. Nro. 392/03". Contra este pronunciamiento, el Ministerio interpuso recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la presente queja.

2º) Que el recurso extraordinario objeta lo expresado por el a quo en torno de las facultades de la mencionada autoridad federal. Sostiene que en modo alguno podría considerarse que la atribución de sancionar a los empleadores por incumplimiento de las normas de derecho del trabajo resulta excluida cuando la inteligencia de éstas suscita dudas, ya que interpretar lo establecido por ellas es inherente al cometido de comprobar su cumplimiento.

Tales agravios son hábiles para la apertura de esta instancia, dado que conciernen a la validez de una autoridad ejercida en nombre de la Nación y la decisión ha sido contraria a dicha validez (art. 14.1 de la ley 48). Si bien, como principio, esta última no resulta desconocida cuando en virtud de un recurso legalmente reglado los jueces revocan una decisión administrativa (Fallos: 304:674 y 1717, y sus citas), distinto es el supuesto sub examine, ya que lo resuelto por la cámara importa poner en cuestión las facultades mismas conferidas por la ley a la mencionada autoridad (doctrina de Fallos: 307:1572).

3°) Que para abordar el tema planteado conviene señalar que el anexo II de la ley 25.212 califica como infracción grave penada con multa a la violación de las normas —legales y/o reglamentarias— relativas al monto de las remuneraciones, y confiere a la autoridad administrativa del trabajo de la jurisdicción que corresponda la atribución de verificar tal infracción e imponerle al empleador la sanción respectiva mediante un procedimiento de plazo breve que garantice la eficacia del régimen sancionatorio (arts. 1, 3.c, 5, 6, 7 y 9). En el orden nacional, ese procedimiento es el contemplado por la ley 18.695, conforme a la cual, contra la resolución administrativa que impone una multa, cabe interponer un recurso de apelación que permite revisar en sede judicial la procedencia de la sanción (arts. 1, 10, 11 y 13).

Asimismo, corresponde tener presente que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la mencionada atribución de comprobar y sancionar infracciones laborales implica el ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte del organismo administrativo que actúa como autoridad de aplicación, cuyas decisiones se encuentran sujetas al control posterior del tribunal de justicia, quien decidirá, en definiti-

va, sobre la legalidad o razonabilidad de lo resuelto ("S.A. Cantegril Internacional", Fallos: 298:714, 716/717 -1977-; asimismo: Fallos: 261:36 y 296:531).

4°) Que, de acuerdo con lo expresado precedentemente, no cabe sino entender que la atribución legal conferida a la autoridad administrativa para sancionar a los empleadores por la inobservancia de las normas laborales —v.gr. las referentes al importe de las remuneraciones que deben pagarse a los trabajadores—, abarca la de interpretar lo que dichas normas disponen, descartando, en su caso, la inteligencia diversa que puedan invocar los inspeccionados como justificativa de su conducta.

Más aún; este Tribunal no advierte bajo qué acción o acto intelectual podría establecerse jurídicamente el contenido de una norma legal que no fuese, precisamente, el de la interpretación de ésta. Hace ya tiempo, a su vez, que ha sido demostrado que el aforismo, según el cual, la ley clara no requiere interpretación (*in claris non fit interpretatio*), encierra una inequívoca falacia. Incluso, tal como lo expuso Luis Recasens Siches, "sin interpretación no hay posibilidad alguna ni de observancia ni de funcionamiento de ningún orden jurídico" (*Tratado General de Filosofía del Derecho, México, 2ª. ed., 1961, Porrúa, p. 627*).

Por cierto que todavía podría predicarse que las normas son susceptibles de ser clasificadas según su grado de mayor o menor claridad, de lo cual se seguiría su sujeción a "debate" o no, por emplear la expresión del fallo recurrido. Empero, al margen de la eventual validez o consistencia que ameritaran esas taxonomías, lo decisivo es que, si de lo que se trata es de determinar con base en ello los alcances de las atribuciones impugnadas en el presente caso, aquellas clasificaciones no serían aplicables a dichas atribuciones en

manera alguna, como se sigue de la legislación que regula estas últimas (*supra*, considerando 3°), y del sentido y finalidad perseguido por su adopción. Después de todo, para el esclarecimiento definitivo de la disposición que haya sido puesta en juego para sancionar, está prevista y garantizada la instancia judicial revisora, ya aludida.

No puede dejar de observarse, en este contexto, que de ser aceptado el criterio sustentado por el a quo, se consagraría una suerte de excepción que, además de ser enteramente extraña a las disposiciones legales que confieren competencia a la policía del trabajo, conduciría a una atenuación de esta autoridad, cuando no a su paralización, ya que le bastaría al empleador inspeccionado aducir que la inteligencia de la norma en la que se sustenta el reproche es distinta de la sostenida por el órgano administrativo de aplicación, para que éste debiera inhibirse de ejercer sus facultades punitivas.

La jurisprudencia del Tribunal, por lo demás, cuenta con antecedentes estrechamente vinculados con el sub lite. Así, en el recordado "S.A. Cantegril Internacional" tuvo oportunidad de descalificar la decisión judicial que, al afirmar que la autoridad del trabajo carecía de competencia para desechar el planteo de inconstitucionalidad de la ley provincial cuya infracción dio motivo al sumario administrativo, declaró que éste era ilegítimo (cit.).

En breve, y siguiendo los conceptos de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, sobre la cual se volverá *infra*, si un servicio de inspección, aun bien organizado, no puede apoyarse en un sistema de sanciones apropiado en caso de infracción a la legislación laboral, "corre el riesgo de perder toda credibilidad", lo cual daña a una autoridad cuya existencia "constituye la mejor

garantía para que las normas laborales nacionales e internacionales se apliquen no sólo en derecho sino también en la práctica" (*La Inspección del Trabajo*, 1985, Organización Internacional del Trabajo, párrs. 253 y 318).

5°) Que de lo expuesto en el último párrafo del considerando antecedente, resulta que la solución de la sala no se compadece con el hecho de que el establecimiento de un régimen legal de policía o inspección del trabajo, con un alto nivel de eficiencia, es un corolario preceptivo que se desprende, naturalmente, del principio protectorio reconocido por el art. 14 bis de la Constitución Nacional: "[e]l trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes", las que "asegurarán" al trabajador la serie de derechos allí enunciados, lo cual incluye la reglamentación de éstos. Dichas protección y aseguramiento concurren, de modo tan coadyuvante como concluyente, a entender que, a la luz constitucional, no basta con enunciar derechos y libertades para el trabajador, sino que, además, es imprescindible el antedicho régimen, a fin de evitar que la realidad pueda retacear aquéllos, cuando no vaciarlos de contenido. Nunca deben perderse de vista tres circunstancias, al menos. Primeramente, que, como lo tiene dicho esta Corte, la Constitución Nacional, en cuanto reconoce derechos, "lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios" ("*Vizzoti*", Fallos: 327:3677, 3688 -2004). Seguidamente, que esa doctrina se proyecta con particular intensidad sobre la manda constitucional en orden a los citados aseguramiento y protección mediante la actividad de un órgano público, la policía del trabajo, desde el momento en que la relación o contrato laboral supone regularmente una desigualdad entre las partes que lo componen (Fallos: 181:209, 213/214; 239:80, 83 y 306:1059, 1064). La normativa "tutelar" de los trabajadores se fundamenta "en una relación

desigual entre ambas partes y que, por lo tanto, protege al trabajador como la parte más vulnerable que es" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, Serie A N° 18, párr. 149). Finalmente, que el trabajador es sujeto de preferente tutela constitucional ("Vizzoti", cit., ps. 3689 y 3690, y "Aquino" Fallos: 327:3753, 3770, 3784 y 3797-2004).

El art. 14 bis, cuadra insistir, entrañó la introducción de deberes "inexcusables" del Congreso, pero con el claro destino de "asegurar al trabajador un conjunto de derechos *inviolables*" ("Matta c. S.A. Ferretería Francesa", Fallos: 252:158, 161-1962). Y es el carácter de los dos términos puestos en *itálica*, un reforzador del requerimiento constitucional de un celoso y amplio control por parte de los organismos estatales del cumplimiento de la normativa laboral, con el propósito de que la "excepcional significación, dentro de las relaciones económico-sociales existentes en la sociedad contemporánea", que exhibe el precepto (*ídem*, p. 163), se materialice *in concreto*.

6°) Que las conclusiones hasta aquí enunciadas encuentran decidido apoyo en otras normas con jerarquía constitucional, como lo son los arts. 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), relativos al derecho al trabajo y al derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en combinación con su art. 2.1 referente a las obligaciones asumidas por el Estado ante dicho tratado. En tal sentido, resultan de consideración las pautas elaboradas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité), por cuanto constituye el intérprete autorizado del PIDESC en el plano internacional y actúa, bueno es acentuarlo, en las con-

diciones de vigencia de éste, por recordar los términos del art. 75.22 de la Constitución Nacional.

En efecto, la modalidad de informes periódicos a la que están sometidos los Estados Partes del PIDESC, y las consiguientes observaciones finales que el Comité pronuncia a ese respecto, son muestras palpables de la trascendencia que tienen las inspecciones laborales para garantizar los derechos de los trabajadores. Así, este órgano internacional, tomando en cuenta diversos aspectos de la legislación laboral (v.gr. salarios, seguridad y salud, discriminación), ha subrayado, después de mostrar su preocupación ante sistemas insatisfactorios, la necesidad de "fortalecer" la inspección del trabajo (*Observaciones finales: Uruguay*, 22 de diciembre de 1997, E/C.12/1/Add.18, párr. 18), mediante, p. ej., el destino de "recursos suficientes" a los servicios respectivos (*Observaciones finales: Perú*, 20 de mayo de 1997, E/C.12/1/Add.14, párr. 32; *Observaciones finales: Georgia*, 29 de noviembre de 2002, E/C.12/1/Add.83, párrs. 16 y 34), el "aumento del número de inspectores laborales" (*Observaciones finales: Polonia*, 16 de junio de 1998, E/C.12/1/Add.26, párr. 24; *Observaciones finales: Honduras*, 21 de mayo de 2001, E/C.12/1/Add.57, párrs. 16 y 37), o la "ampliación de sus competencias" (*Observaciones finales: Polonia*, cit.), mayormente cuando éstas son "insuficientes" para cumplir las funciones debidas (*Observaciones finales: Georgia*, cit.), o sufren "restricciones" que les impiden a los inspectores "ejercer plenamente su autoridad en los centros de trabajo" (*Observaciones finales: Honduras*, cit.). Tampoco ha faltado oportunidad para que requiriera al Estado que "facilite información detallada sobre el sistema de inspección del trabajo" (*Observaciones finales: Italia*, 23 de mayo de 2000, E/C.12/1/Add.43, párr. 24).

A estos ejemplos, que bien podrían multiplicarse, cuadra todavía añadir la preocupación puesta por el Comité, para 1999, respecto de las deficiencias de las inspecciones laborales en Argentina, sobre todo en materia de seguridad y salud en el trabajo (*Observaciones finales: Argentina*, 1º de diciembre de 1999, E/C.12/1/Add.38, párrs. 22 y 37), con lo cual reiteró, en sustancia, el *dictum* que ya había formulado en 1994 (E/C.12/1994/14, párrs. 18 y 21).

7º) Que, por otro lado, es del caso puntualizar que el ya mencionado principio protectorio del art. 14 bis guarda singular concierto con una de las tres obligaciones que, según el Comité, impone el PIDESC al Estado ante todo derecho humano: la de "proteger", por cuanto requiere que este último "adopte medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas de sus derechos. Así lo atestiguan las siguientes observaciones generales del Comité: N° 12, *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11), 1999; N° 13, *El derecho a la educación* (art. 13), 1999; N° 14, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (art. 12), 2000, y N° 15, *El derecho al agua* (arts. 11 y 12), 2002 (HRI/GEN/1/Rev.6, págs. 73 —párr. 15—, 89 —párr. 50—, 104 —párr. 35— y 123 —párrs. 23/24—, respectivamente). Merece ser destacado, que esta impronta, ciertamente, no ha dejado de ser reiterada en las observaciones generales destinadas al derecho al trabajo (N° 18, *El derecho al trabajo*, 2007, E/C.12/GC/18, párr. 25), y al *derecho a la seguridad social* (N° 19, *El derecho a la seguridad social*, 2008, E/C.12/GC/19, párr. 45).

Es un principio arquitectónico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que el Estado está obligado, por un lado, a "respetar" los derechos y libertades reconocidos en los tratados que ratifica, y, por el otro, a "organizar

el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos". La acción u omisión de toda autoridad pública, de cualesquiera de los poderes del Estado, constituye un hecho imputable a éste que compromete su responsabilidad. Y dicha obligación general impone al Estado el deber de "garantizar" el ejercicio y el disfrute de los derechos de los individuos tanto en relación con el poder del primero, cuanto en relación a los vínculos con entes no estatales o terceros particulares. Más aún; es deber estatal tomar todas las "medidas positivas" que aseguren dichos derechos en los dos nexos indicados (v., entre otros: Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño", Opinión Consultiva OC-17/2002, 28 de agosto de 2002, Serie A N° 17, párr. 87 y sus citas).

Y es preciso, en el sub lite, poner de relieve esta orientación por cuanto, si bien sus alcances comprenden a la generalidad de los derechos humanos, ha sido reiterada por la citada Corte Interamericana en el terreno de la protección de los derechos de los trabajadores, y como producto elaborado por diversas fuentes internacionales, tales como el Comité de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos, no sin señalar que la obligación de "garantizar" los derechos humanos se encuentra plasmada en numerosos instrumentos internacionales, entre otros y amén del PIDESC, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1 y 2), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, art. 1), la Carta de las Naciones Unidas (art. 55.c), la Declaración Universal de Derechos Humanos (Preámbulo), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2.1 y 2), y la Convención Internacional sobre

la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Preámbulo) ("Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", cit., párrs. 72/81).

En suma, los estados deben "velar" tanto por "el estricto cumplimiento de la normativa de carácter laboral que mejor proteja a los trabajadores", cuanto "para que dentro de su territorio se reconozcan y apliquen todos los derechos laborales que su ordenamiento jurídico estipula, derechos originados en instrumentos internacionales o en normativa interna", para lo cual les corresponde adoptar todas las medidas necesarias, sean de orden legislativo y judicial, así como "*administrativo*" (ídem, párrs. 149 y 153, itálicas agregadas).

8°) Que, en igual medida, el fallo apelado también contraría los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino mediante la ratificación de los Convenios nros. 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tienen jerarquía superior a las leyes (Constitución Nacional, art. 75.22, primer párrafo; "Milone", Fallos: 327:4607, 4616-2004), los cuales reclaman, con énfasis no menor, el fortalecimiento de la policía del trabajo.

Al respecto, procede recordar que ya el art. 427 de la Parte XIII, Sección II, del Tratado de Versalles, de 1919, por el que se creó la OIT, dispuso, a fin de realizar los "principios" que revestían una "especial y urgente importancia", que "[t]odos los Estados deberán adoptar disposiciones para organizar un servicio de inspección del trabajo [...] a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores". A su turno, el art. 10.2.b. de la Constitución de la OIT (1944) previó que la ayuda al mejoramiento de la inspección del trabajo formaría parte del mandato de la Oficina Internacional del Trabajo.

Desde luego, no puede ser pasado por alto que, ya en su primera reunión (1919), la Conferencia de la OIT había adoptado la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (servicios de higiene, N° 5), que preconizaba un sistema de inspección encargado de vigilar la salud de los obreros. Cuatro años más tarde, dicha Conferencia consagró la única cuestión del orden del día a los "principios generales para la organización de la inspección del trabajo". Una consecuencia de ello fue la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (N° 20), de 1923, sustentada en que "la creación de un servicio de inspección debe ser indiscutiblemente recomendada, por constituir uno de los medios más eficaces de asegurar la aplicación de convenios y otras obligaciones concernientes a la reglamentación de las condiciones de trabajo". Se insertan en estos desarrollos otras recomendaciones sobre la inspección del trabajo, entre ellas, la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (gente de mar, N° 28), de 1926, y la Recomendación sobre la Inspección (construcción, N° 54), de 1937.

Como fruto de esta originaria y permanente preocupación se arribó, en 1947, al Convenio N° 81 sobre la inspección del trabajo en los establecimientos industriales y comerciales, el cual obliga a los estados que lo han ratificado a mantener un "sistema de inspección" encargado de: a. velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo (tales como las referentes a "salarios"); b. "facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales", y c) "poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes". El texto, además, dispone que "la

legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas, en los casos de violación de las disposiciones por cuyo cumplimiento velan los inspectores del trabajo" (arts. 1, 3 y 18). Súmase a ello, para 1969, el Convenio N° 129, que hizo extensivas las obligaciones estatales antedichas al ámbito de la agricultura (arts. 3, 5 y 24).

9°) Que, en síntesis, los convenios recordados en el considerando anterior exigen, como medio para la protección de los derechos de los trabajadores, el establecimiento de un sistema de inspección laboral amplio y eficaz.

Así lo pone de manifiesto, por lo demás, el reciente estudio general, *Inspección del Trabajo*, efectuado acerca de dichos instrumentos por la ya mencionada Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, organismo creado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octava reunión, de 1926, que efectúa el control regular de la observancia por los Estados miembros de la OIT de los convenios que han ratificado, y que, periódicamente, elabora estudios sobre la evolución del derecho internacional. Este informe, en sus observaciones finales, señala: "[s]i bien en los últimos años se ha producido un reconocimiento cada vez mayor de la creciente importancia de la inspección del trabajo en la economía globalizada de la actualidad, ha sido insuficiente el reconocimiento de una complejidad de la inspección del trabajo que va en aumento y de unos problemas que se presentan cuando se trata de responder con eficacia a las crecientes demandas en torno a la misma [...] Se conocen muy bien los cambios fundamentales que se registran en el mundo del trabajo, que se prevé van a continuar. Entre ellos valga mencionar la fragmentación del mercado laboral, la rápida expansión de los trabajadores extranjeros y migrantes, el aumento de la

desregulación y de la privatización, nuevas formas de subcontratación o de externalización, el incremento de una organización laboral y de unas relaciones de trabajo atípicas, una participación al alza de la mujer en el mercado laboral, con mayor conciencia de la necesidad de eliminar la discriminación basada en motivos de género en materia de remuneración y de condiciones de trabajo y todas las formas de discriminación basadas en motivos diferentes al género, una rápida y compleja evolución de la tecnología, y una preocupación en cuanto a la inseguridad del empleo y a unos niveles crecientes de estrés en el trabajo. Todos estos factores, combinados con otros, han ejercido un impacto considerable en la concepción tradicional de protección laboral [...] En este contexto, no cabe duda de la necesidad de aumentar la protección de los trabajadores, lo cual requiere a su vez un reconocimiento específico de las responsabilidades más complejas de la inspección del trabajo y de la necesidad de definir el alcance de las necesidades de los trabajadores, el mandato y las prioridades. Es también fundamental que la inspección sea fuerte e imparcial, esté informada, adecuadamente dotada de recursos, organizada y dirigida y capaz de adaptarse a los cambios y capacitada para cumplir con su cometido [...]. Finalmente, procede subrayar, junto con dicha comisión, la "contribución significativa" que es esperable de la inspección del trabajo, en la consecución del llamado "trabajo decente" (*Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, 2006, Informe III, Parte 1B, párrs. 363/365 y 372).

No es casual, por ende, que el Consejo de Administración de la OIT, en 1994, haya decidido proceder a un ajuste de las actividades de control de la organización respecto de los convenios ratificados, e incluido, entre los cuatro

convenios considerados "prioritarios", a los citados nros. 81 y 129. Uno de los fundamentos de esta decisión residió en la capital importancia que revisten esos instrumentos para las instituciones del trabajo y la formulación de políticas en las materias que tratan.

10) Que todavía cabe agregar, que la mencionada obligación estatal relativa a la policía del trabajo, se encuentra contenida en instrumentos internacionales de carácter regional, también suscriptos por nuestro país. Así, el art. 18 de la Declaración Sociolaboral del Mercosur prevé: "1. Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones [...] de trabajo. 2. Los Estados Partes se comprometen a instituir y a mantener servicios de inspección del trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores [...]". Al tiempo que el art. 35 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, establece que "[l]os trabajadores tienen derecho a que el Estado mantenga un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas [...] de trabajo [...]".

11) Que, en conclusión, si algo impone el conjunto normativo y doctrinal del que se ha hecho mérito es, por cierto, que las facultades del Director de Inspección Federal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, derivadas de las leyes 18.695 y 25.212, en materia de policía laboral, no pueden válidamente verse limitadas en los términos resueltos por el a quo, señalados al comienzo.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja y al recurso extraordinario, y se revoca la sentencia con el alcance indicado, con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comer-

cial de la Nación). Libérase a la recurrente del depósito diferido, agréguese la queja al principal y devuélvase el expediente a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Hágase saber y, oportunamente, remítase. CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA

VO-//-

-//-TO DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I.
HIGHTON de NOLASCO

Considerando:

Que la suscripta comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que cabe remitirse en razón de brevedad.

Por ello, se hace lugar a la queja y al recurso extraordinario, y se revoca la sentencia con el alcance indicado, con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Libérase a la recurrente del depósito diferido, agréguese la queja al principal y devuélvase el expediente a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Hágase saber y, oportunamente, remítase. ELENA I. HIGHTON de NOLASCO.

ES COPIA

DISI-//-

-// -DENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA DOÑA CARMEN M.

ARGIBAY

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina la presente queja, es inadmisibile (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación)

Por ello, se desestima la queja. Declárase perdido el depósito a efectuar. Hágase saber y archívese, previa devolución de los autos principales. CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

Recurso de hecho interpuesto por el **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**, representado y patrocinado por los Dres. **Alfredo E. A. Mannucci y Graciela Campani**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala II.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo n° 67.**

S.C. A. 1792. XLII.

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

Toda vez que las cuestiones objeto de recurso en el presente caso guardan analogía relevante con las examinadas en las actuaciones S.C. A. 1870, L. XLI; "Aerolíneas Argentinas c/ Ministerio de Trabajo", dictaminadas el 19 de noviembre de 2007, incumbe remitir, en lo pertinente, a los términos y consideraciones allí vertidos, por razones de brevedad.

Por lo dicho, entiendo que corresponde hacer lugar a la queja, declarar admisible el recurso extraordinario federal, revocar el pronunciamiento recurrido, y devolver las actuaciones al tribunal de origen para que, por quien proceda, se dicte un nuevo pronunciamiento, con arreglo a lo indicado.

Buenos Aires, 14 de diciembre de 2007.-


MARTA A. BERTRANDO GONZÁLEZ
Procuradora General de la Nación
Corte Suprema de Justicia de la Nación


ADRIANA M. MARCHISIO
PROSECRETARÍA ADMINISTRATIVA
AD-HOC AD-HONOREM DE LA PGN

22/10/07

S.C. A. n° 1870. L. XLI.

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Suprema Corte

-I-

La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala IX, al revocar la Resolución n° 1715/04 dictada por la Dirección de Inspección Federal del Ministerio de Trabajo de la Nación (v. fs. 6/10), dejó sin efecto la multa aplicada a la empresa por la infracción al artículo 1° del Decreto n° 392/03, que acordó un incremento salarial de la remuneración básica de los trabajadores del sector privado, a todos los efectos legales y convencionales, de manera escalonada y progresiva en un lapso de ocho meses.

Sustentó el decisorio en que la cuestión traída a examen, relativa a si la interpretación del Decreto n° 392/03 efectuada por la infractora era la que legalmente correspondía, excedía claramente las facultades del Ministerio de Trabajo. Sostuvo que, conforme jurisprudencia de la Sala, la función de policía del trabajo vinculada a la sustanciación de sumarios por infracciones a normas legales o reglamentarias del derecho laboral, debía ejercerse en relación a faltas claras y determinadas, quedando fuera de sus facultades la imposición de penas cuando las características de las normas pudieran haber generado en el empleador una razonable duda acerca de la forma de aplicarlas. Por consecuencia y sin que ello implicara emitir juicio sobre la procedencia sustantiva del asunto, concluyó que correspondía revocar la resolución (fs. 96/98).

Contra tal pronunciamiento el referido Ministerio dedujo recurso extraordinario (fs. 101/106), que contestado por la actora (fs. 112/115), fue desestimado a fs. 117/118, dando lugar a la presentación directa de fs. 142/147 del cuaderno respectivo.

-II-

La recurrente aduce que existe cuestión federal porque se hallan en tela de juicio normas de carácter federal y el cumplimiento de tratados internacionales (Conv. 81y 129 de la O.I.T. ratif. por leyes n° 14.329 y 22.609) referidos al ejercicio del poder de policía del trabajo, que obligan a mantener un efectivo servicio de inspección y sancionatorio. Además, tacha de arbitraria la sentencia argumentando que realiza un tratamiento desacertado de la cuestión debatida porque, no obstante la aplicación incorrecta del Decreto n° 392/03 -complementado por la Resolución S.T. 64/03-, para descalificar la sanción le atribuye una supuesta "interpretación" no demostrada, cuando fue la sumariada quien interpretó el decreto n° 392/03, y le desconoce sus atribuciones respecto de

la aplicación de tal preceptiva. Plantea la existencia de gravedad institucional en el entendimiento de que la decisión descalifica sus facultades, restringiendo claramente el ejercicio del poder de policía en perjuicio del Estado y violando el artículo 23 del Decreto n° 438/92 que establece la competencia del Ministerio de Trabajo. Dice que la sentencia omite señalar que la empresa no presentó descargo ni ofreció prueba que desacreditara el acta, en contradicción con doctrina de la Sala; además de que hizo lugar a la apelación sin más argumento que lo dicho en el escrito y sin que se acreditara que la multa resultaba exorbitante o comprometía el patrimonio de la firma; desconociendo la legalidad del decreto y la resolución mencionados que sindicaron al Ministerio como autoridad de aplicación (art. 6°, dec. n° 392/03).

-III-

El recurso extraordinario es admisible desde el punto de vista formal toda vez que se puso en cuestión la validez de una autoridad ejercida en nombre de la Nación, y la sentencia recurrida resolvió en forma contraria a ella (art. 14, inc. 3°, ley n° 48). En efecto, si bien, en principio, V.E ha establecido que, cuando en virtud de un recurso de apelación legalmente reglado los jueces revocan o modifican una decisión administrativa de la autoridad de aplicación en la materia, no se desconoce, a los efectos del remedio federal, la validez de un acto de autoridad nacional (cfr. Fallos: 304:674, 1508, 1717; etc.), interpreto que incumbe hacer excepción a esa regla cuando lo decidido, como ocurre en el supuesto, al vedar a ese poder la posibilidad de interpretación de textos legales, importa una restricción al ejercicio de aquella autoridad conferida por preceptos federales (v. Fallos: 310:2733, entre otros).

Sentado ello, resulta evidente que la verificación de los hechos a la luz de los presupuestos legales importa una actividad hermenéutica de la autoridad de aplicación cuya veda conlleva la paralización del poder de contralor y un cercenamiento de las potestades concernientes al ejercicio del poder de policía, asignado al Ministerio de Trabajo de la Nación (v. art. 23, incs. 3° y 8°, de la ley n° 22.250 -t.o. dec. n° 438/92-). Dicho poder o prerrogativa, vale puntualizarlo, ha sido reconocido a esa cartera gubernativa con relación, en general, al cumplimiento del orden laboral y a la promoción, regulación y fiscalización de la observancia de los derechos fundamentales de los trabajadores (art. 28 -y siguientes- de la ley n° 25.877 y Convenios n° 81 y 129 de la OIT, ratificados por las leyes n° 14.329 y 22.609), y, en particular, con respecto al incremento salarial acordado por el decreto n° 392/03, dictado en el ejercicio de atribuciones conferidas por la ley n° 25.561 (art. 6°,

4

S.C. A. n° 1870, L. XLI.

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

dec. n° 392/03). (Sobre el punto, cfr. dictamen del 12.10.07 emitido en autos S.C. M. n° 3592, L. XLI; "Ministerio de Trabajo c/ Transfer Line S.A.", al que procede remitir, en lo pertinente, por razones de brevedad).

Desde la anterior perspectiva, el alcance que los jueces de la causa acordaron a la potestad fiscalizadora y sancionadora del Ministerio de Trabajo, no resulta razonable. En efecto, al sostener que la cuestión relativa a la legalidad de la interpretación efectuada por la infractora con respecto al decreto n° 392/03 excedía -claramente- aquellas facultades, dan por sentado, en suma, que el poder sancionador no involucra la facultad básica de interpretar el derecho que corresponda para tener por configurada una infracción susceptible de sanción; conclusión que, a la luz de todo lo explicitado precedentemente, corresponde que sea revocada.

Compete añadir a lo anterior que surge de las actuaciones que la sumariada expuso que la conclusión del Ministerio relativa a que el incremento salarial acordado por el artículo 1° del decreto n° 392/03 debió incorporarse al sueldo base de convenio (cfse. CCT n° 41/91 "E", art. 9.1.1) y no a la remuneración total básica (cfr. CCT n° 41/91 "E", art. 9.1.4), como se hizo y tuvo por resultado tener por configurada la infracción (cf. fs. 1 del agregado), no era otra cosa que interpretar una norma convencional, preguntándose si la autoridad se hallaba legitimada para hacerlo (cfse. fs. 11/26 y 47/63). De su parte, al contestar el memorial la recurrente, citando jurisprudencia del fuero, sostuvo que la resolución atacada no era arbitraria y que, si para cumplir su función como autoridad de aplicación se estableciera como criterio que las disposiciones cuya inteligencia son controvertidas no pueden sustentar sanciones administrativas, los poderes de policía laboral quedarían seriamente comprometidos pues bastaría que el sancionado postulase una interpretación diferente para que la acción represiva se paralizase (fs. 87/93).

Sentado ello y la invalidez jurisdiccional de la inteligencia conferida por la Sala a los alcances de la potestad ministerial en esta materia, advierto que la Cámara pretirió examinar la razonabilidad de la interpretación otorgada por la Autoridad administrativa al incremento salarial del artículo 1° del decreto n° 392/03, sobre cuya base erigió la sanción; extremo sobre el cual, allende su naturaleza *prima facie* no federal, y habiéndolo omitido la Sentenciadora, deberá pronunciarse - por quien corresponda- el tribunal de origen.

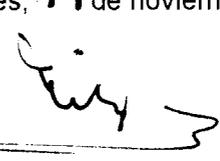
En el plano descripto, luego, la decisión de la Sala que, sin ponderar planteos conducentes para resolver la contienda -a saber, que la autoridad de aplicación actuó en virtud de una norma de orden público dictada por el Poder Ejecutivo y en ejercicio de atribuciones basadas en

preceptos de rango superior- y mediante aserciones dogmáticas, deja sin efecto una multa aplicada por el Ministerio de Trabajo sin pronunciarse sobre el fondo del tema, no se encuentra debidamente fundada.

-IV-

Por lo expuesto, considero que corresponde hacer lugar a la queja, declarar admisible el recurso extraordinario federal, revocar la sentencia atacada y devolver las actuaciones al tribunal de origen para que, por quien proceda, se dicte un nuevo pronunciamiento, con arreglo a lo indicado.

Buenos Aires, 19 de noviembre de 2007.


MARTA A. BEIRO de GONÇALVEZ
Procuradora Fiscal ante la
Corte Suprema de Justicia de la Nación


ADRIANA MARCHISIO
PROSECRETARIA ADMINISTRATIVA
AD-HOC AD-HONOREM DE LA PGN

14/06/06
4