Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Buenos Aires, 2 de julio de 2013.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que Autotransportes San Juan Mar del Plata S.A. deduce demanda en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de Buenos Aires —Ministerio de Trabajo—, a fin de obtener una declaración de certeza sobre las actas, sumarios, sanciones y ejecuciones que le efectuó la demandada, en base a la competencia que ésta se atribuye para inspeccionar y fiscalizar a los choferes a cargo de los servicios de transportes interjurisdiccionales que presta la empresa en virtud de permisos otorgados por el Estado Nacional.

Asimismo, requiere que se le ordene a la demandada que deposite en una cuenta a la orden del Tribunal y como pertenecientes a estos autos, todas las sumas de dinero que estuvo obligada a abonar para obtener el levantamiento de las medidas cautelares o ejecutivas, concretadas con motivo de los procesos promovidos en su contra.

Señala que tiene su domicilio en la Provincia de San Juan y que no posee establecimientos o empleados en la Provincia de Buenos Aires, se dedica a la prestación de servicios de transporte automotor de pasajeros de carácter interjurisdiccional, está inscripta en el Registro Nacional de Transporte de Pasajeros por Automotor (decretos 958/92 y 808/95) y, por lo tanto, tiene un permiso nacional para desarrollar esa actividad, que está regulada por la ley nacional 12.346 de Transporte.

A su vez, indica que el personal de conducción es controlado por dos organismos federales, el Ministerio de Trabajo de la Nación, que tiene personal propio en todas las terminales del país y que aplica el régimen de la ley 18.695 y su decreto reglamentario 1611, y la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT), que en su Régimen de Penalidades por Infracciones a las Disposiciones Legales y Reglamentarias en Materia de Transporte por Automotor de Jurisdicción Nacional, aprobado por decreto 253/95 y su modificatorio 1395/98, cuenta con disposiciones que sancionan incumplimientos en la confección de las libretas de trabajo, por violación al régimen de la doble conducción o por no respetar el descanso obligatorio de los choferes.

Afirma que no obstante ello, el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, desde 2007, en vez de limitarse a fiscalizar a las empresas radicadas y que operan exclusivamente dentro de la jurisdicción territorial de la provincia, comenzó a hacerlo también a las empresas que están bajo jurisdicción federal.

Indica que, por ese motivo, se le han labrado 45 actas en distintas ciudades de la provincia, por incumplimiento de la jornada laboral de los choferes que conducen sus vehículos y que las sanciones aplicadas, como las multas, han dado lugar a ejecuciones fiscales, en las que se ordenaron embargos e inhibiciones en varias de sus cuentas.

Relata que desde 2008 se han realizado varios acuerdos entre el Estado Nacional (Ministerio de Trabajo y Secretaría

de Transporte), la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), por los trabajadores, la Unión Tranviarios Automotor (UTA), y, por los empresarios, la FATAP y las Cámaras AAETA, CELADI y CEAP, vinculados con las actividades máximas y los descansos mínimos del personal que presta este servicio, a los cuales se ha sometido.

Ante esa situación, describe que en 2010 inició un trámite administrativo ante el Ministerio de Trabajo de la Nación (expediente 2015-1415564), quien emitió el dictamen DDYR 623 del 26 de mayo de 2011, en el que ratificó su competencia en el control del cumplimiento de las normas laborales en materia de transporte automotor de pasajeros de carácter interjurisdiccional (de conformidad con la Ley de Ministerios 22.520, y decreto 438/92). En razón de ello, el 8 de julio de 2011 hizo una presentación ante el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, solicitando el cese del accionar ilegal de sus agentes, pero hasta la fecha no ha tenido respuesta.

Aduce que la actuación de la provincia invade facultades exclusivas del gobierno federal y, en consecuencia, viola el artículo 75, inciso 13, de la Constitución Nacional, las leyes nacionales 12.346, que crea la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes, y 22.520, de Ministerios (t.o. decreto 438/92).

Finalmente, solicita que se dicte una medida cautelar para que se ordene al Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires que cese la fiscalización, labrado de actas y sumarios, y el inicio de ejecuciones fiscales, así como también que

se suspendan las actuaciones administrativas y judiciales que se encuentran en trámite.

2°) Que este juicio corresponde a la competencia originaria de esta Corte prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, de conformidad con los argumentos y conclusiones expuestos en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que corresponde remitir en razón de brevedad y con el propósito de evitar repeticiones innecesarias.

3°) Que en lo que atañe a la pretensión cautelar accesoria, el Tribunal ha decidido reiteradamente que la finalidad de este tipo de medidas consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia, y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica. De lo contrario, si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar, es decir, de no emitir una opinión o decisión anticipada a favor de cualquiera de las partes sobre la cuestión sometida a su jurisdicción (Fallos: 329:2949; 330:3126, entre muchos otros).

4°) Que en ese sentido, ha dicho en Fallos: 306:2060 que "como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimi-

litud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad".

5°) Que, asimismo, si bien se ha considerado a este tipo de medidas como decisiones excepcionales, por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa (conf. Fallos: 316:1833 y 319:1069), el Tribunal las ha admitido cuando existen fundamentos de hecho y de derecho que exigen una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual a fin de habilitar una resolución que concilie —según el grado de verosimilitud— los intereses en juego. Es de la esencia de estos institutos procesales de orden excepcional enfocar sus proyecciones —en tanto dure el litigio— sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas precautorias se encuentran endereza-das a evitar la producción de situaciones que podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva (Fallos: 320:1633).

A tal fin, es dable valorar de forma equilibrada los antecedentes del caso, así como las normas y principios jurídi-cos en juego, y resolver las tensiones entre ellos mediante una ponderación adecuada que logre obtener una realización lo más completa posible de las reglas y principios fundamentales del derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento jurídico (causa T.117.XLVI "Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo", sentencia del 15 de junio de 2010 y "Petro-

bras Argentina S.A. c/ Neuquén, Provincia del" (Fallos: 335: 1200).

6°) Que frente a ello, y en el estrecho marco de conocimiento que ofrece el dictado de una medida cautelar, el Tribunal considera que en el sub lite resultan acreditados los presupuestos de admisibilidad previstos en el artículo 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, para acceder a la decisión precautoria solicitada (arg. Fallos: 325:2367; 330:4134).

7°) Que, en efecto, los antecedentes de la causa evidencian la necesidad de admitir la pretensión cautelar con el fin de resguardar los derechos invocados, hasta tanto exista la posibilidad de dirimir la cuestión debatida y esclarecer los derechos que cada una de las partes contendientes aduzca, dada la necesidad de determinar si el Estado provincial se ha excedido —como se afirma— en sus poderes de fiscalización en materia laboral o de policía del trabajo respecto a los choferes que prestan servicios de transporte automotor de pasajeros de naturaleza interjurisdiccional, en tanto no surge que dicha actuación de control lo ha sido en coordinación con la autoridad nacional, a través de la celebración de acuerdos o convenios con esta última.

8°) Que en ese contexto, la medida precautoria solicitada aparece como un arbitrio adecuado para el resguardo del derecho invocado, como así también un remedio proporcionado a la naturaleza y relevancia de la hipotética ilegitimidad que se denuncia.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte Suprema de Justicia de la Nación. II. Correr traslado de la demanda interpuesta contra la Provincia de Buenos Aires, la que se sustanciará por la vía del proceso ordinario, por el plazo de sesenta días (artículos 338 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Para su comunicación al señor gobernador y al señor fiscal de Estado, líbrese oficio al señor juez federal en turno de la ciudad de La Plata. III. Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar a la Provincia de Buenos Aires que se abstenga de ejercer actividades de fiscalización en materia laboral o de policía del trabajo respecto a los choferes que prestan servicios de transporte automotor de pasajeros de naturaleza interjurisdiccional, en tanto no se trate de una actividad coordinada con la autoridad de aplicación nacional. A fin de notificar la medida dispuesta al señor gobernador, líbrese oficio. Notifíquese y comuníquese a la señora Procuradora General.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

JUAN CARLOS MAQUEDA

ENRIQUE S. PETRACCHI

CARLOS S. FAYT

Parte actora: **(única presentada) Autotransportes San Juan Mar del Plata S.A.,** representada por los **doctores Carlos A. Mercatante y Mirta Liliana Kraljevic.**

Parte demandada: **Provincia de Buenos Aires.**

AUTOTRANSPORTES SAN JUAN MAR DEL PLATA S.A. C/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de certeza.

S.C., A.62, L.XLVIII. (JUICIOS ORIGINARIOS)

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

Autotransportes San Juan Mar del Plata S.A. deduce la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Buenos Aires -Ministerio de Trabajo-, a fin de obtener una declaración de certeza sobre las actas, sumarios, sanciones y ejecuciones que le efectuó la demandada, por exceso de horas de trabajo del personal que presta los servicios de larga distancia de doble conducción, que tienen su origen en dicha provincia.

Solicita que se dicte una medida cautelar para que se ordene al Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires que cese la fiscalización, labrado de actas y sumarios, y el inicio de ejecuciones fiscales, así como también que se suspendan las actuaciones administrativas y judiciales que se encuentran en trámite.

Asimismo, requiere que se le ordene que deposite en una cuenta a la orden de V.E. y como pertenecientes a estos autos, todas las sumas de dinero que estuvo obligada a abonar para obtener el levantamiento de las medidas cautelares o ejecutivas, con motivo de los procesos promovidos en su contra.

Señala que tiene su domicilio en la Provincia de San Juan y que no posee establecimiento o empleados en la Provincia de Buenos Aires, se dedica a la prestación de servicios de transporte automotor de pasajeros de carácter interjurisdiccional, está inscripta en el Registro Nacional de Transporte de Pasajeros por Automotor (decretos 958/92 y 808/95) y, por lo tanto, tiene un permiso nacional para desarrollar esa

actividad, que está regulado por la ley nacional 12.346 de Transporte.

A su vez, indica que el personal de conducción es controlado por dos organismos federales, el Ministerio de Trabajo de la Nación, que tiene personal propio en todas las terminales del país y que aplica el régimen de la ley 18.695 y su decreto reglamentario 1611, y la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT), que en su Régimen de Penalidades por Infracciones a las Disposiciones Legales y Reglamentarias en Materia de Transporte por Automotor de Jurisdicción Nacional, aprobado por decreto 253/95 y su modificatorio 1395/98, cuenta con disposiciones que sancionan incumplimientos en la confección de las libretas de trabajo, por violación al régimen de la doble conducción o por no respetar el descanso obligatorio de los choferes.

No obstante, el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, desde 2007, en vez de limitarse a fiscalizar a las empresas radicadas y que operan exclusivamente dentro de la jurisdicción territorial de la provincia, comenzó a fiscalizar también a las empresas que están bajo jurisdicción federal.

Indica que, por lo tanto, se le han labrado 45 actas en distintas ciudades por incumplimiento de la jornada laboral de los choferes que conducen sus vehículos y que las sanciones aplicadas, como las multas, han dado lugar a ejecuciones fiscales, en las que se ordenaron embargos e inhibiciones en varias de sus cuentas.

Relata que desde 2008 se han realizado varios acuerdos entre el Estado Nacional (Ministerio de Trabajo y Secretaría de Transporte), la Comisión Nacional de Regulación del Transporte

(CNRT), por los trabajadores, la Unión Tranviarios Automotor (UTA), y, por los empresarios, la FATAP y las Cámaras AAETA, CELADI y CEAP, vinculados con las actividades máximas y los descansos mínimos del personal que presta este servicio, a los cuales se ha sometido.

Ante esa situación, describe que en 2010 inició un trámite administrativo ante el Ministerio de Trabajo de la Nación (expediente 2015-1415564), quien emitió el dictamen DDYR 623 del 26 de mayo de 2011, en el que ratificó su competencia en el control del cumplimiento de las normas laborales en materia de transporte automotor de pasajeros de carácter interjurisdiccional (v. fs. 26/27, y de conformidad con la Ley de Ministerios 22.520, decreto 438/92). En razón de ello, el 8 de julio de 2011 hizo una presentación ante el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, solicitando el cese del accionar ilegal de sus agentes, pero hasta la fecha no ha tenido respuesta.

Aduce que la actuación de la provincia invade facultades exclusivas del gobierno Federal y, en consecuencia, viola el art. 75, inc. 13, de la Constitución Nacional, las leyes nacionales 12.346, que crea la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes, y 22.520, de Ministerios (t.o. decreto 438/92).

A fs. 43 se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

-II-

En cuanto a la competencia originaria del Tribunal, corresponde recordar que uno de los supuestos que la suscita se configura cuando es parte una provincia y la causa reviste un

manifiesto contenido federal, es decir, en el caso en que la demanda entablada se funde directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

Esta hipótesis, en la que procede la justicia federal en razón de la materia (conf. art. 116 de la Ley Fundamental), lleva el propósito de afirmar las atribuciones del Gobierno Federal en las causas relacionadas con la Constitución, los tratados y las leyes nacionales, así como las concernientes a almirantazgo y jurisdicción marítima (doctrina de Fallos: 310:136; 311:489 y 919; 323:872; entre otros).

A mi modo de ver, en el *sub lite*, el planteamiento que efectúan las actoras reviste un manifiesto contenido federal y, por ende, es apto para surtir la competencia originaria de la Corte pues, según se desprende de los términos de la demanda —a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, según los arts. 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230—, la actora cuestiona la actuación de la Provincia de Buenos Aires por ser contraria en forma directa y exclusiva al art. 75, inc. 13, de la Constitución Nacional y a las leyes nacionales 12.346 y 22.520.

En efecto, toda vez que el asunto en examen se vincula con el comercio y transporte interprovincial, la cuestión reviste naturaleza federal (art. 75, inc. 13 de la Ley Fundamental y Fallos: 188:27; 199:326; 271:211; 277:237; 312:1495; 321:2501; 323:1534; 324:3048), pues exige dilucidar si

la actuación de las autoridades locales invade el ámbito que le es propio a la Nación en esa materia.

En tales condiciones, considero que la causa se encuentra entre las especialmente regidas por la Constitución Nacional, a las que alude el art. 2°, inc. 1°, de la ley 48, en tanto versa sobre la preservación de las órbitas de competencia entre los poderes del Gobierno Federal y los de una provincia, lo que hace competente a la justicia nacional para entender en ella (conf. doctrina de Fallos: 325:388 in re *"Kraft Food Argentina"* y 327:3202 en la causa *"Molinos Río de La Plata S.A."* y sus citas).

Por lo expuesto, al ser parte una provincia en una causa de manifiesto contenido federal, considero que —cualquiera que sea la vecindad o nacionalidad de la actora (Fallos: 317:473; 318:30 y sus citas y 323:1716, entre otros)— el proceso corresponde a la competencia originaria de la Corte.

Buenos Aires, 14 de junio de 2012.

ES COPIA LAURA M. MONTI

ADRIANA V. MARCHISIO
Procuradora Fiscal Administrativa
Procuración General de la Nación