Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 2 de septiembre de 2014.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 50/72 el Correo Oficial de la República Argentina S.A., promueve acción de amparo contra la Provincia de Buenos Aires, a fin de que se declare la nulidad de las resoluciones 6800/2012 y 17.665/2012 de la Subsecretaría de Trabajo de esa provincia, mediante las cuales se le impuso una multa y su ejecución, respectivamente, por infracciones en materia de higiene y seguridad laboral, como así también la inconstitucionalidad del art. 61 de la ley local 10.149, norma que prevé el pago previo de la multa como condición de admisibilidad de su impugnación.

Señala que mediante el decreto 721/2004 se dispuso la constitución del Correo Oficial de la República Argentina Sociedad Anónima, en la órbita de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, bajo el régimen de la ley 19.550 de Sociedades Comerciales y sus modificatorias, con el objeto de proporcionar el Servicio Oficial de Correo, en el que se encuentran comprendidos todos los servicios postales, monetarios y de telegrafía oportunamente ofrecidos por ENCOTESA, y los restantes servicios que la exconcesionaria Correo Argentino S.A. estuviera habilitada a realizar. Agrega que en su art. 2° se estableció que el ciento por ciento (100%) del capital social de la sociedad pertenece al Estado Nacional, y que la tenencia de las acciones se distribuyó entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (99%) y el Ministerio de Economía y Producción (1%).

Explica que, a su vez, a través de la resolución 440/2004 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se aprobaron el acta constitutiva y sus estatutos, y se dispuso que la sociedad es continuadora del Servicio Oficial de Correos - Unidad Administrativa creada por el decreto 1075/2003, por lo que, a partir de su constitución, tomó a su cargo todas las obligaciones y los derechos de los que fuera titular aquél (art. 2°).

Sostiene que la Constitución Nacional consagra a la renta de Correos como fondos del Tesoro Nacional (art. 4°), y reserva al Congreso de la Nación la regulación de la actividad postal (art. 75, incisos 14 y 32). Agrega que en cumplimiento a lo establecido por la Ley Nacional de Correos 20.216 y sus modificatorias, el Estado Nacional ha fijado por medio de los decretos 1185/1990, 1187/1993 y 431/1998 la competencia de la Comisión Nacional de Comunicaciones en su condición de autoridad de aplicación federal en materia de poder de policía postal, entre cuyas funciones destaca la habilitación de los locales, y el control del buen estado de los bienes inmuebles afectados a la actividad.

Expone que en ese marco el 9 de febrero de 2011 el Ministerio de Trabajo provincial realizó una inspección en la sucursal comercial del Correo ubicada en la localidad de Lanús, y labró un acta de infracción por incumplimientos a normas locales de higiene y seguridad laboral.

Indica que presentó el descargo respectivo en sede administrativa, y que el Subsecretario de Trabajo dictó la reso-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

lución 6800/2012 en la que se le aplicó una multa de $ 27.000 por los incumplimientos determinados en aquella inspección, por considerar que el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires es el organismo competente para entender en la materia en todo el ámbito provincial y, concretamente, para realizar la inspección y vigilancia en los lugares donde se desempeñe trabajo en relación de dependencia, cualquiera sea su modalidad, y para verificar el cumplimiento de las normas que rigen tal prestación.

Contra dicha decisión —continúa— interpuso el recurso de apelación judicial contemplado en la legislación local, el que fue declarado inadmisible por la autoridad administrativa mediante la resolución 17.665/2012, por no haberse cumplido con el requisito del depósito previo de la multa impuesta en los términos del art. 61 de la ley 10.149.

Cuestiona las facultades del Subsecretario de Trabajo para decidir acerca del recurso interpuesto, pues —según sostiene— se habría arrogado funciones judiciales y, a su vez, plantea la ilegitimidad de fondo de las resoluciones impugnadas con fundamento en las cláusulas constitucionales y las demás normas federales invocadas.

Asimismo, solicita que se dicte una medida cautelar de no innovar, por la cual se ordene la suspensión de la ejecutoriedad de la resolución de la Subsecretaría de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires 17.665/2012 antes aludida, hasta que se dicte sentencia definitiva.

2°) Que de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 75/76, a cuyos fundamentos y conclusión cabe remitir en razón de brevedad y con el propósito de evitar repeticiones innecesarias, la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte.

3°) Que la demandante funda su planteo en un doble orden de razones. Por un lado, desde el plano formal, cuestiona la obligación de pagar la multa como condición de admisibilidad del recurso de apelación, e impugna el tratamiento que —según sostiene— la autoridad administrativa habría dado en la resolución 17.665/2012 a los argumentos de fondo esgrimidos contra la resolución 6800/2012 de la Subsecretaría de Trabajo.

Por otra parte, en cuanto al fondo del asunto, aduce que el Correo Oficial de la República Argentina S.A. se encuentra bajo la órbita de la competencia federal exclusiva, y por lo tanto excluida del poder de policía y tributario provincial, sobre la base de los siguientes argumentos: la Constitución Nacional consagra a la rentas del Correo como fondos del Tesoro Nacional (art. 4°); el art. 75, incisos 14 y 32 de la Ley Fundamental reservan al Congreso de la Nación la regulación de la actividad postal; la autoridad de contralor en la materia es la Comisión Nacional de Comunicaciones (decreto 431/1998); el servicio público postal no configura una actividad lucrativa y se encuentra obligada a prestar el Servicio Básico Universal.

4°) Que el Tribunal ha establecido que el amparo es un proceso excepcional, utilizable en delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas, peligra

la salvaguarda de derechos fundamentales, y exige circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas que, ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, originan un daño concreto y grave, solo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva (Fallos: 310:576 y 2740; 311:612, 1974 y 2319; 314:1686; 317:1128; 323:1825 y 2097 y 327:5246, entre muchos otros).

Este criterio no ha variado, sin más, por la sanción del art. 43 de la Constitución Nacional, pues reproduce —en lo que aquí interesa— el contenido del art. 1° de la ley de amparo imponiéndose así idénticos requisitos para su procedencia (Fallos: 319:2955; 323:1825).

5°) Que, sobre la base de tales pautas, no se advierte en el sub lite que se esté en presencia de actos de autoridad administrativa provincial que evidencien arbitrariedad o ilegalidad manifiestas que justifiquen la admisión de la acción entablada (art. 43 de la Ley Fundamental, y 1° de la ley 16.986).

6°) Que, en efecto, si bien el art. 61 de la ley provincial 10.149 establece que "Las multas que imponga el Subsecretario de Trabajo podrán apelarse dentro del término de tres (3) días de notificado ante el Tribunal del Trabajo del lugar donde se cometió la infracción previo pago de la multa", lo cierto es que inmediatamente después dispone que "El recurso deberá deducirse y fundarse ante la autoridad administrativa que impuso y notificó la sanción".

A su vez, el art. 62 prevé que "Interpuesta la apelación deberá oírse la opinión legal del órgano correspondiente, antes de resolver el recurso".

En cuanto a esta disposición, el art. 94 del decreto reglamentario 6409/84 aclara que "La opinión de los organismos de asesoramiento legal prevista en el art. 62 de la ley 10.149 versará sobre la procedencia formal del recurso".

En tales condiciones, cabe concluir que el Subsecretario de Trabajo no se excedió en sus atribuciones al declarar formalmente inadmisible el recurso interpuesto por no haberse cumplido con el requisito del depósito previo de la multa establecido como condición para su procedencia, dado que se trata de la autoridad administrativa legalmente habilitada para examinar la concurrencia de los recaudos formales de admisibilidad de la apelación denegada, máxime cuando de la resolución 17.665/2012 se desprende que en el marco del expediente 21523-5085/12 en el que aquélla fue deducida, se expidió la Dirección de Dictámenes y Juicios Laborales sobre su procedencia.

7°) Que sentado lo expuesto, es dable señalar en relación a los restantes planteos formulados, que el Correo Oficial, sin negar haber cometido las infracciones que se le imputan, pretende que sus inmuebles sean considerados una suerte de enclaves inmunes al poder de policía del trabajo ejercido por la jurisdicción local.

8°) Que esta Corte desde sus orígenes y de modo reiterado, ha sostenido que los actos de las legislaturas provinciales —y los emitidos en consecuencia— no pueden ser invali-

dados sino en los casos en que la Constitución Nacional concede al Congreso Nacional, en términos expresos, un poder exclusivo, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas (Fallos: 3:131; 302:1181; 320:619, entre otros).

9°) Que aún cuando el servicio postal se rige por normas de carácter federal (arts. 4°, 75, incisos 14 y 32, ley 20.126 y decretos 1185/90, 1187/93 y 431/98), no se advierte en el caso cuáles serían las disposiciones de esa naturaleza que resultan incompatibles con el poder de policía ejercido por el Estado local, máxime cuando aquélla regulación no se ha ocupado de los aspectos específicos que hacen a las condiciones de higiene y seguridad laboral.

10) Que, en efecto, mediante la resolución 542/2004 de la Comisión Nacional de Comunicaciones, se dispuso que la función de control del Correo Oficial se regirá por lo dispuesto por el Reglamento de Control del Correo Oficial aprobado por el decreto 431/98, en lo que resulte compatible con los objetivos expresados en el decreto 1075/03, y sin perjuicio de la aplicación de la normativa común para la actividad postal (art. 1°), con las excepciones establecidas en el art. 2°.

En ese marco, si bien la autoridad de aplicación nacional conserva, entre otras, facultades de control relativas al buen estado de conservación de los bienes inmuebles afectados al servicio público postal (art. 41 del Reglamento), lo cierto es que su competencia se encuentra circunscripta a garantizar el

interés federal que comprende la actividad postal, cual es, fundamentalmente, asegurar un efectivo servicio postal básico universal a todos los habitantes, en todo el territorio, a precios accesibles y con ciertas prestaciones mínimas, y preservar los bienes afectados al referido servicio público (conf. decreto 1075/2003 y Convenio Postal Universal, aprobado mediante la ley 25.692).

11) Que cabe destacar que del acta de inspección obrante a fs. 5, realizada en el local de la actora ubicada en la localidad de Lanús el 9 de febrero de 2011, se desprende que en esa oportunidad se detectaron las siguientes infracciones: a) no efectuar evaluaciones de iluminación de los distintos sectores y puestos de trabajo (arts. 71 al 75, anexo I del decreto 351/79); b) no efectuar registro y mantenimiento de las instalaciones eléctricas (art. 98 del decreto 351/79); c) no efectuar medición de puesta a tierra en jabalina y equipos energizados (puntos 3.3, 3.3.1, anexo VI del decreto 351/79); d) no efectuar reparación de medianera lindera a sector de "server" (art. 9°, inc. B, ley 19.587, arts. 42, 45 del decreto 351/79); e) no colocar baranda contra caídas en entrepiso del sector "back office" (art. 8°, inc. B ley 19.587, arts. 42 al 45 del decreto 351/79); f) no capacitar al personal en materia de riesgos emergentes de la tarea, uso de matafuegos y primeros auxilios (arts. 208 al 210, 213 del decreto 351/79), g) no habilitar sectores como vestuarios independientes para cada sexo (art. 50 del decreto 351/79), afectando todo ello a 9 trabajadores.

Dada la naturaleza de las infracciones indicadas, no se advierte que el poder de policía del trabajo ejercido por el

Estado local haya producido una colisión o interferencia con las competencias específicas de la Comisión Nacional de Comunicaciones, ya que no se han incorporado elementos de convicción que demuestren de manera patente —como lo exige la vía elegida— que las acciones llevadas adelante por la autoridad administrativa provincial y la imposición de multa resistida, sean susceptibles de producir una interferencia en el funcionamiento regular del servicio público postal, ni tampoco una mengua relevante en la percepción de la renta pública contemplada en el art. 4° de la Constitución Nacional.

Nadie ha pretendido sustituirse en la autoridad de aplicación del servicio postal que le es reconocido a dicha entidad, sino solamente en cuestiones inherentes a la higiene y seguridad de los trabajadores que se desempeñan en uno de los inmuebles en el que aquel servicio se ofrece, materias que no son controladas, ejercidas o reclamadas por aquella Comisión Nacional.

12) Que es preciso señalar que el sub examine no se trata de un caso en el que se encuentre comprometida la inmunidad fiscal de los instrumentos de gobierno y de las entidades públicas y sus dependencias, respecto de los tributos de otros planos estatales diferentes del nacional, sino que se trata de una multa, cuyo nacimiento no es producto de la configuración de un hecho imponible, sino de la verificación de infracciones —cuya conformación material no ha sido negada—, y que tiene por objeto sancionar omisiones o actos que se encuentran al margen del ordenamiento jurídico que regula, en términos de generali-

dad, a todas las cuestiones vinculadas con el trabajo en todas sus formas (art. 2° ley provincial 10.149).

En este sentido la empresa estatal no se encuentra en una situación distinta que los demás sujetos alcanzados por aquella regulación, máxime cuando las relaciones de la sociedad con su personal se rigen por la ley 20.744 de Contratos de Trabajo y sus modificatorias, y los Convenios Colectivos de Trabajo que hubieren sido celebrados con las asociaciones gremiales representativas de su personal (art. 10, decreto 721/2004).

13) Que las conclusiones expuestas no importan una autorización a la Provincia para que, en ejercicio del poder de policía que se arroga, imponga cualquier tipo de sanción al Correo Oficial de la República Argentina S.A. frente a una infracción, pues en la hipótesis de que efectivamente se acreditase una interferencia al servicio público que se encuentra a su cargo (vgr. la clausura de un local de la empresa), la solución sería distinta.

En el caso, la demandante no ha acompañado un solo elemento de juicio que permita siquiera poner en duda la efectiva configuración de las infracciones indicadas en el considerando 11, sino que ha intentado sustraerse de la sanción impuesta sobre la base de una construcción teórica irrazonable, asumiendo así una conducta manifiestamente incompatible con uno de los deberes irrenunciables de los gobiernos, cual es, la observancia del cumplimiento de la normativa laboral, tal como expresamente se puso de resalto en el Pacto Federal del Trabajo, suscripto el 29 de julio de 1998 entre el Poder Ejecutivo Nacional y los re-

presentantes de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificado mediante las leyes 25.212 de la Nación y 12.415 de la Provincia de Buenos Aires.

14) Que, en efecto, la admisión del planteo efectuado, cuando no se ha acreditado la interferencia alegada y ni siquiera se ha dicho que el inmueble inspeccionado fue acondicionado, importaría tanto como tener por no escritas las declaraciones que encabezan el referido Pacto Federal, en el sentido de que "los cambios tecnológicos, organizacionales y productivos acontecidos en las últimas décadas en el escenario laboral internacional, no pueden ser utilizados como argumento para desconocer la dimensión del trabajo como vehículo de desarrollo y crecimiento de los hombres", sino que, "por el contrario, estas transformaciones brindan la oportunidad de imaginar y poner en práctica nuevas y creativas acciones que contribuyan a la mejora de las condiciones de trabajo y, por lo tanto, de vida de los habitantes de la Nación"; máxime cuando "la asignación de competencias, que en materia laboral impone el sistema federal de gobierno, no debe convertirse en un obstáculo para la instrumentación de políticas y acciones en toda la República que procuren el bienestar general sino que, por el contrario, ofrece la posibilidad de sumar voluntades y recursos humanos y materiales en toda la extensión del país".

Mal puede entonces la empresa estatal de correos pretender justificar sus incumplimientos en materia de higiene y seguridad laboral, so pretexto de que el inmueble inspeccionado por la autoridad administrativa local se encuentra afectado al servicio público postal, cuando las infracciones cometidas ponen

en riesgo la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores que concurren allí a diario a cumplir con sus labores.

15) Que en mérito a todo lo dicho, al no configurarse los requisitos de procedencia de la vía excepcional intentada, no corresponde dar curso a la acción de amparo interpuesta.

En virtud del modo en que se decide, resulta innecesario el tratamiento del planteo de inconstitucionalidad del art. 61 de la ley provincial 10.149.

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 prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional. II. Rechazar in limine la acción de amparo interpuesta. Notifíquese, comuníquese a la Procuración General y, oportunamente, archívese.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS S. FAYT

ENRIQUE S. PETRACCHI

JUAN CARLOS MAQUEDA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Parte actora: Correo Oficial de la República Argentina S.A., representada por el Dr. **Pablo Martín Krzyzanowski**.

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