



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 25 de Abril de 2023

Vistos los autos: "Crucero del Norte S.R.L. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 32/48 se presenta Crucero del Norte S.R.L. e inicia acción declarativa en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Buenos Aires, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la actuación fiscalizadora y sancionatoria llevada a cabo por el Ministerio de Trabajo provincial respecto de las condiciones laborales del personal de conducción (choferes) de los servicios de transporte de pasajeros de larga distancia de carácter interjurisdiccional, que opera y presta la empresa en razón de permisos conferidos por el Estado Nacional –Secretaría de Transporte–.

Sostiene que tales servicios –en la totalidad de sus recorridos y, por ende, en los trayectos autorizados dentro del territorio de la referida provincia– están sujetos de manera exclusiva a la jurisdicción federal y al poder de policía laboral que legalmente le corresponde al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Nacional (artículos 10, 14, 31, 75, incisos 13, 18 y 30, 121 y 126) y la legislación vigente (leyes nacionales 12.346, 22.520 y normas complementarias).

Solicita, en consecuencia, se ordene a la Provincia de Buenos Aires que se abstenga de realizar todo acto que implique efectuar fiscalizaciones o inspecciones, a efectos de evitar toda interferencia u obstaculización del libre ejercicio del comercio que ejerce como operadora del servicio de transporte interjurisdiccional de pasajeros, como así también que cese en su obrar ilegítimo y no impulse las actuaciones en trámite o inicie nuevas, sean estas de carácter administrativo o judicial, "en tanto asume una competencia propia del Estado Nacional a quien le fue delegada expresamente" (fs. 32 vta.).

Señala que tiene domicilio legal, comercial y operativo en la Provincia de Misiones y que desarrolla la actividad de transporte interprovincial e internacional por automotor de pasajeros mediante servicios autorizados y sujetos al control del Estado Nacional, dado su carácter interjurisdiccional.

Explica, a su vez, que se encuentra sujeta a las potestades de inspección, fiscalización y sancionatoria del Ministerio de Trabajo de la Nación, en su competencia específica en materia laboral, "sin perjuicio de las que corresponden a la prestación de los servicios autorizados a la Secretaría de Transporte de la Nación y a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte".

Indica que se halla inscripta en el Registro Nacional del Transporte Automotor de Pasajeros bajo el número 0010.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Detalla los servicios interjurisdiccionales que presta mensualmente y destaca que los recorridos que transitan por la Provincia de Buenos Aires "suman 1348", lo que revela a su criterio la trascendencia de la "anómala situación" y la "repercusión operativa" que causa el obrar de su contraria. Según esgrime, la provincia demandada se arroga atribuciones de inspección sobre los servicios de larga distancia orientadas específicamente a los conductores de cada ómnibus: verificación de las libretas de trabajo y las condiciones laborales referidas a las horas de descanso, exceso de jornada laboral y goce de francos. Adjunta como prueba documental las actas de infracción que se labraron, las que detalla a fs. 46/47.

Aduce, además, que las inspecciones del servicio se realizaron en el curso de los recorridos, tanto en las paradas intermedias como en las terminales, y que las actas se confeccionaron en las unidades en tránsito, en paradores o lugares de expendio de pasajes o sitios de detención momentánea del ómnibus, los cuales no pertenecen a la empresa, en lugar de hacerlo en el domicilio real y legal.

Allí, continúa relatando, se notificaron las infracciones, como si se tratara de sucursales o sedes de la empresa en violación al artículo 88 del decreto reglamentario 6409/84 y del artículo 57 de la ley provincial 10.149, todo lo cual dificultó, a su entender, el ejercicio de su derecho de defensa en tiempo hábil. Añade que las diligencias de inspección fueron realizadas principalmente en el Parador "El Motivo", de

El Talar, ruta 24 y Panamericana, en el Partido de Tigre, y en las terminales de ómnibus de La Plata y Bahía Blanca.

Afirma que, a pesar de las deficientes notificaciones, la empresa hizo sus correspondientes descargos, pero las resoluciones dictadas por el Ministerio de Trabajo provincial no admitieron, en su mayoría, los planteos o defensas opuestas y se aplicaron sanciones, las que luego fueron cuestionadas en sede judicial. Asegura que ello ocasionó que se promovieran demandas ejecutivas para la percepción de las multas impuestas, que se radicaron en diferentes tribunales de la provincia; agrega que ello agravó aún más la defensa de sus derechos al no contar con domicilio en ninguno de esos departamentos judiciales. Menciona, asimismo, que se trabaron diversas medidas cautelares que provocaron una reiterada detracción de los recursos de la empresa.

Reitera que presta un servicio de transporte de pasajeros interjurisdiccional e internacional sujeto a la jurisdicción del Estado Nacional y, por ende, la provincia demandada no tiene competencia para ejercer el poder de policía y aplicar sanciones sobre los servicios y las condiciones laborales de los conductores de las unidades. En esa línea, remarca que el poder de policía del Estado local debería limitarse a la inspección de la actuación de los empleadores respecto de los dependientes que desarrollan su actividad en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, tal como surge de las normas locales (ley 10.149 y resolución ST 168/02). Añade que



Corte Suprema de Justicia de la Nación

"todos los trabajadores involucrados se hallaban en tránsito, con servicios con inicio o destino final en diversas provincias o en la ciudad de Buenos Aires o ciudades extranjeras".

Advierte sobre la superposición de inspecciones al ejercerse, en distintas oportunidades y de manera simultánea, la competencia fiscalizadora de los choferes de larga distancia, tanto por la jurisdicción local como por el Estado Nacional, quienes -según puntualiza- ya han efectuado inspecciones destinadas a verificar las condiciones laborales de un mismo servicio y sobre idénticas unidades afectadas al transporte. Al respecto, pone de manifiesto que ante la misma circunstancia el Ministerio de Trabajo nacional evalúa que las libretas de trabajo no presentan "novedad", mientras que su par provincial observa que faltan anotaciones.

Considera que, en consecuencia, la conducta de la Provincia de Buenos Aires interfiere o afecta la actividad normal que la utilidad nacional del servicio supone, "con transgresión de la específica previsión del art. 3° de la ley nacional 12.346, cuya única excepción admitida es 'fijar recorridos y reglamentar el tráfico dentro de la zona urbana del municipio'".

En ese orden de ideas, sostiene que de admitirse la competencia de cada jurisdicción local además de la propia del Ministerio de Trabajo de la Nación para inspeccionar, verificar infracciones y sancionar a las empresas de transporte, cabe la

posibilidad de que un mismo servicio en todo su recorrido pueda ser fiscalizado por varias jurisdicciones en el transcurso del viaje, en clara transgresión a la regla del *non bis in idem*, principio esencial del derecho punitivo.

Efectúa consideraciones sobre el artículo 75, incisos 13, 18 y 30 de la Constitución Nacional y cita jurisprudencia del Tribunal en apoyo de su postura.

Describe las normas federales que regulan el transporte automotor de pasajeros, tales como la ley 12.346, que creó la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes con competencia fiscalizadora sobre el transporte interprovincial de pasajeros (artículos 2° y 3°); el decreto nacional 958/92, que reglamenta el transporte automotor de pasajeros por carretera que se desarrolla en la jurisdicción nacional, cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Transporte Nacional (artículos 1°, 3°, 13, 44 y 50); la ley 21.844, que establece el régimen de sanciones por infracción en que incurran los prestadores de servicios públicos de autotransporte; las resoluciones conjuntas 443/04 de la Secretaría de Transporte de la Nación y 179/04 de la Secretaría de Trabajo de la Nación, que crean una Comisión Interventora de Permisarios de Servicios Públicos de Transporte de Pasajeros por Automotor de Jurisdicción Nacional; el decreto 1388/96, referido a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y los decretos nacionales 692/92 (Anexo II) y 1335/73 (modificado por el decreto nacional 1038/97), de regulación de las condiciones de labor, higiene y



Corte Suprema de Justicia de la Nación

seguridad en el trabajo de los conductores de autotransporte público de pasajeros.

Alega que, en este contexto, resulta evidente la existencia de un régimen único reglamentario y jurisdiccional propio del Estado Nacional en el que confluyen las potestades regulatorias y concesionales de la prestación del transporte automotor de pasajeros con las específicas del derecho laboral y la policía del trabajo que son afines.

Puntualiza también que el propio Ministerio de Trabajo de la Nación ha reivindicado su competencia para inspeccionar aquellas actividades que comportan tareas de índole interjurisdiccional, tales como el transporte interprovincial de cargas y pasajeros, conforme surge de su página web oficial y del dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos DDyR 623 de esa cartera emitido, según afirma, en un caso análogo al presente. Agrega que la incumbencia funcional del referido organismo surge tanto de la naturaleza del establecimiento, como de las características de la actividad y de la posición de coordinación que dicho departamento de Estado ostenta en su labor fiscalizadora.

En virtud de lo expuesto, concluye que: a) las cláusulas constitucionales específicas, así como las leyes y reglamentos federales relativos al transporte interjurisdiccional de pasajeros por automotor, configuran una unidad normativa regulatoria; b) los servicios de transporte

interjurisdiccional de pasajeros constituyen una actividad de utilidad nacional alcanzada por el artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional; c) la competencia en lo referente al transporte interjurisdiccional -tanto en los aspectos regulatorios, concesionales, de habilitación y contralor del transporte, como en lo relativo al ejercicio del poder de policía laboral respecto de los conductores- es propia de la legislación y administración pública federal; d) los únicos organismos competentes en esas materias son la Secretaría de Transporte de la Nación respecto de las condiciones operativas del transporte y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en todas las cuestiones relativas a la materia laboral y condiciones de trabajo; e) tal es el principio que emana de la ley 12.346 al establecer "que en ningún caso las empresas de transporte por camino quedarán sujetas a más de una jurisdicción" (artículo 3°); y f) el ejercicio del poder de policía laboral respecto a los servicios de transporte interjurisdiccional de pasajeros corresponde exclusivamente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, lo cual imposibilita a la Provincia de Buenos Aires ejercer mediante su Ministerio de Trabajo tanto la fiscalización como la aplicación de sanciones en relación al personal de conducción de las unidades en tránsito durante su recorrido por dicha provincia.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por último, desarrolla las razones por las cuales, a su entender, se cumplen los requisitos para la procedencia formal de la acción declarativa.

Cita jurisprudencia del Tribunal en apoyo de su postura, ofrece prueba y peticiona que se haga lugar a la demanda, con costas.

II) A fs. 50 dictaminó la señora Procuradora Fiscal, y sobre la base de esa opinión, a fs. 51 este Tribunal declaró su competencia originaria para entender en la presente causa e hizo lugar a la medida cautelar solicitada.

III) A fs. 80/90 la Provincia de Buenos Aires contesta la demanda y solicita su rechazo.

Niega la existencia de un estado de incertidumbre que justifique la viabilidad de la acción declarativa instaurada.

Respecto del fondo del asunto, afirma que es el Ministerio de Trabajo local quien posee la competencia en materia de poder de policía laboral dentro del territorio provincial, sobre la base de lo dispuesto en las leyes locales 13.757 (artículo 23) y 10.149 (artículos 40 y siguientes), en el decreto reglamentario 6409/84 y en el Pacto Federal del Trabajo ratificado por la Provincia de Buenos Aires mediante la ley 12.415.

Sostiene que las empresas de autotransporte incluyen en su recorrido al territorio bonaerense, por lo que es el

Ministerio de Trabajo provincial el órgano competente para velar por el control del cumplimiento de la normativa vigente, máxime -según entiende- cuando están en juego no solo los legítimos e irrenunciables derechos del trabajador y la observancia de las normas en materia de seguridad e higiene en el trabajo, sino también la seguridad del transporte público dentro del territorio provincial, "atento el peligro potencial que implica un vehículo de gran porte conducido por personas que, por no haber gozado de los descansos mínimos entre jornadas o por haber excedido el máximo de la jornada de trabajo legal, pueden sufrir agotamiento psicofísico susceptible de causar o influir como factor coadyuvante en la producción de accidentes".

Aclara que, en estos casos, el lugar de trabajo puede ser el propio vehículo abordado, y que los lugares de arribo, ascenso y descenso de pasajeros, terminales de ómnibus o donde se expenden boletos, son lugares adecuados para la inspección y notificación hasta tanto se constituya domicilio por parte de la empresa en el lugar que considere idóneo dentro del ámbito provincial para su toma de conocimiento.

Por otro lado, aduce que la competencia del Ministerio de Trabajo local para regular la higiene, salubridad y seguridad de los choferes de servicios de transporte interjurisdiccional en tránsito en su territorio se funda en lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución local y en el artículo 121 de la Constitución Nacional, en tanto allí se establece el carácter indelegable del ejercicio del poder de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

policía en materia laboral por parte de la Provincia de Buenos Aires.

Continúa diciendo que el Estado provincial no ha delegado el poder de policía y que el control por parte de las autoridades locales de los aspectos laborales bajo los cuales debe operar el transporte interjurisdiccional de pasajeros no obstaculiza la prestación del servicio, por lo que es razonable la coordinación de las dos jurisdicciones.

Afirma que se han suscripto acuerdos entre el gobierno nacional y provincial, entre otros, el nro. 21 del 28 de septiembre del 2000 y el nro. 700 del 20 de febrero del 2008, relativos a la coordinación que debe existir para hacer posible el ejercicio del poder de policía del trabajo de manera concurrente entre ambas jurisdicciones; en el marco del artículo 75, incisos 12 y 13, y 121 y 126 de la Constitución Nacional, de los artículos 1° y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, de la Ley Nacional de Ministerios 22.520, de la Ley Provincial de Ministerios 12.355, de los artículos 1° y 7° del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la ley nacional 25.212 y de la ley provincial 12.415, de la ley nacional 25.877 de Ordenamiento del Régimen Laboral y de la ley nacional 12.346 de Transporte y su decreto reglamentario 958/92.

Reitera, por último, que el control de la autoridad local "no interfiere competencias federales ni interrumpe la prestación del servicio de transporte".

IV) A fs. 190/199 dictamina la señora Procuradora Fiscal sobre las cuestiones federales planteadas en la causa.

Considerando:

1°) Que, tal como lo decidió el Tribunal a fs. 51/51 vta., este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que la acción deducida constituye la vía idónea para motivar la intervención del Tribunal, ya que se encuentran reunidos los recaudos previstos en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Es sabido que la declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un "caso", constituye causa en los términos de la Ley Fundamental (Fallos: [310:606](#) y [977; 311:421](#), entre otros).

A la luz de lo expuesto, en los presentes actuados se advierte que ha mediado una conducta estatal explícita de la demandada respecto del servicio de transporte interprovincial de pasajeros que presta la actora y que aquí cuestiona (Fallos: [311:421](#) y [328:4198](#)).

En efecto, las diversas fiscalizaciones, actas de infracción, aplicación de sanciones y multas, así como también la promoción de acciones judiciales (ver fs. 24 y ss. de la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

carpeta anexa aportada por la actora y el expediente administrativo nro. 5100-38796/2014), evidencian que la actividad desplegada por el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires tiene entidad suficiente para sumir a la actora en un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica, por lo que la controversia es actual y concreta (Fallos: [310:606](#) y [311:421](#), precedentemente citados, entre otros).

3°) Que, llegado a este punto, cabe precisar que el tema a decidir se circunscribe, como bien señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, a determinar si el actuar de la Provincia de Buenos Aires colisiona con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en las leyes y decretos federales que regulan el transporte interjurisdiccional de pasajeros por automotor y la distribución de competencias entre el Estado Nacional y las provincias en cuanto al ejercicio del poder de policía del trabajo en ese ámbito. Ello exige interpretar el alcance de las disposiciones legales relacionadas, por un lado, con el ejercicio por parte de las provincias de los poderes no delegados a la Nación –artículos 121 de la Constitución Nacional y 39 de la Constitución local- y, por el otro, con las facultades que la Ley Fundamental, las leyes federales y los decretos nacionales otorgan a los órganos del gobierno federal en esta materia.

4°) Que sabido es que el diseño del sistema federal en la Constitución Nacional reconoce la preexistencia de las

provincias y la reserva de todos los poderes que estas no hubiesen expresamente delegado en el gobierno central, a la vez que exige aplicar estrictamente la preeminencia de los poderes federales en las áreas que la Ley Fundamental así lo estableció (Fallos: [333:2367](#) y su cita).

En el marco de estos principios, esta Corte, al examinar el modo en que se ejercen ambos plexos de potestades ha sostenido que los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación son definidos y expresos, pero aquellos poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al gobierno federal, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente el bien común de la Nación toda, en el que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan todas las provincias (Fallos: [332:66](#) y [335:1739](#), entre otros).

Resulta de esencial importancia que la relación entre las provincias y la Nación se desenvuelva armónicamente, cuidándose una de no entorpecer la acción exclusiva de la otra y viceversa.

5°) Que entre los poderes delegados por las provincias al gobierno federal se encuentra la denominada "cláusula comercial", en virtud de la cual el Congreso de la Nación reguló la materia que da origen al presente litigio sobre



Corte Suprema de Justicia de la Nación

la base del artículo 75, inciso 13 de la Constitución Nacional: "Corresponde al Congreso de la Nación reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí", y que tiene su correlato en lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley Fundamental, que prohíbe a las provincias "expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior" (Fallos: [332:66](#) y sus citas).

6°) Que, cuando se trata de interpretar el alcance de las atribuciones locales en el área abarcada por la llamada "cláusula comercial", como sucede en el caso de autos, cobra virtualidad la noción orgánica o integradora del término "comercio", por medio de la que se procura evitar que las actividades económicas interjurisdiccionales puedan ser entorpecidas, complicadas o impedidas por los estados provinciales, lo cual conspiraría contra la unidad del sistema federal y su regular funcionamiento (Fallos: [332:66](#), ya citado).

Es por esta razón que debe acudirse a esa noción integradora de la actividad económica en el territorio nacional, que fue el fundamento no solo de la exclusividad de los poderes del Congreso en la regulación del comercio interprovincial (artículo 75, inciso 13, de la Constitución Nacional), sino también de los que le competen en forma exclusiva en el dictado de la legislación común a ser aplicada dentro de los territorios provinciales por las autoridades locales, de conformidad con lo previsto en el artículo 75, inciso 12, de nuestra Ley Fundamental (conf. Fallos: [312:1437](#); [324:3048](#) y [CSJ 721/2003](#)

(39-C)/CS1, "Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 1° de octubre de 2013). Sobre estas bases, se ha afirmado la existencia de las necesarias atribuciones nacionales para la reglamentación de los servicios que excedan el ámbito local e, incluso, de aquellos "aspectos de las actividades interiores" de las autoridades locales susceptibles de menoscabar u obstruir dichos servicios (Fallos: 320:162 y 326:4718, entre otros).

7°) Que, en lo que atañe al transporte interjurisdiccional este Tribunal ha reiterado que dicha actividad resulta alcanzada por los poderes que el artículo 75, inciso 13 de la Constitución Nacional confiere al gobierno central (Fallos: 188:27; 199:326; 324:3048, entre otros). El Congreso de la Nación, en virtud de tal prerrogativa, lo reguló con los efectos que esta Corte ha reconocido -entre otros- en Fallos: 333:538. Dijo allí que "en ejercicio de esta facultad el legislador nacional dictó la ley 12.346 y sus normas complementarias y a ellas deben las provincias adecuar su actividad porque el artículo 31 de la Constitución Nacional dispone la primacía de las leyes dictadas de conformidad a sus preceptos. Esas disposiciones colocan las condiciones generales del transporte bajo la potestad del gobierno federal cuando un punto situado en más de un estado, excediendo así el ámbito exclusivamente reservado a cada provincia".



Corte Suprema de Justicia de la Nación

A la luz de estos principios rectores se dictaron las normas nacionales aplicables al presente caso que se reseñarán en los considerandos siguientes.

8°) Que, según se desprende de los informes de la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación y de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, la empresa actora presta el servicio de transporte automotor de pasajeros de carácter interprovincial e internacional, de acuerdo con los permisos y autorizaciones del Estado Nacional, conforme lo prevé la ley nacional 12.346, sus normas complementarias y reglamentaciones (fs. 142/154). Asimismo, se encuentra inscripta bajo el nro. 10 en el Registro Nacional de Transporte Automotor de Pasajeros (fs. 152/153 y fs. 3 de la carpeta acompañada por la actora).

Dicha ley 12.346 dispone en su artículo 3° que “[l]as provincias y municipalidades podrán reglamentar el tráfico de pasajeros, encomiendas o cargas en servicios locales cuyos puntos terminales estén situados dentro de su territorio, cualesquiera que sean los caminos que utilice, pero esas reglamentaciones no podrán afectar los transportes interprovinciales regidos por la presente ley y sus disposiciones reglamentarias. En ningún caso las empresas de transporte por camino quedarán sujetas a más de una jurisdicción, salvo el derecho que corresponde a las municipalidades para fijar los recorridos y reglamentar el

tráfico dentro de la zona urbana del municipio" (el subrayado no pertenece al original).

Por medio del decreto reglamentario 958/92, al definirse el ámbito de aplicación de la ley mencionada en el párrafo precedente, se determina que rige para el transporte automotor de pasajeros por carretera que se desarrolle en el ámbito de la jurisdicción nacional: entre las provincias y la Capital Federal; entre provincias; y en los puertos y aeropuertos nacionales, entre ellos o entre cualquiera de ellos y la Capital Federal o las provincias (conf. artículo 1°).

El artículo 13 del referido decreto define al servicio público de transporte automotor de pasajeros y precisa que la "autoridad de aplicación tomará intervención en la reglamentación de los servicios públicos, en el otorgamiento de permisos, en la determinación de recorridos, frecuencias, horarios y tarifas máximas, y en la fiscalización y control de los mismos" (el subrayado no pertenece al original).

En el artículo 44 se instituye a la Secretaría de Gestión de Transporte del Ministerio de Transporte como autoridad de aplicación (modif. por artículo 2, decreto 818/2018, B.O. 12 de septiembre de 2018) y, por su parte, el artículo 50, inciso f, encomienda a la Comisión Nacional del Transporte Automotor (actual CNRT) la responsabilidad de "fiscalizar las actividades de las empresas operadoras en todos los aspectos, tales como el estado del equipamiento del móvil e



Corte Suprema de Justicia de la Nación

instalaciones fijas, seguros en general, condiciones psicofísicas del personal de conducción, establecimiento de tarifas de los servicios públicos de transporte de pasajeros y todo otro aspecto establecido en la normativa vigente" (el subrayado no pertenece al original).

De su lado, el decreto nacional 660/96 crea la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y prevé su actuación como un organismo descentralizado en el ámbito de la entonces Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (artículo 40), cuyo Estatuto es aprobado por el decreto nacional 1388/96 y le otorga a la referida Comisión competencia para, en lo que aquí interesa, aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte; fiscalizar las actividades de las empresas de transporte automotor y ferroviario; solicitar la información y documentación necesaria a las empresas de transporte para verificar y evaluar su desempeño y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada, y aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales relacionadas con el transporte. Para el cumplimiento de tales funciones en materia de transporte automotor, tiene la facultad de "fiscalizar las actividades de las empresas operadoras en todos los aspectos prescriptos en la normativa aplicable" (anexo I, artículos 6º, incisos a, b, c y d, y 7º, inciso a).

9°) Que, asimismo, la normativa referente al transporte comprende una regulación especial sobre condiciones de trabajo, medicina, higiene y seguridad en el trabajo de los conductores del autotransporte colectivo de pasajeros por camino (conf. decreto nacional 692/92, anexo II, sustituido por el artículo 2°, decreto nacional 2254/92) y la consiguiente obligación de los empleadores de proveer a su personal de una libreta de trabajo en la cual se consigne la hora de inicio y de culminación de las tareas; libreta que debe tener sus registros permanentemente actualizados y ser exhibida al personal de inspección del trabajo o de fiscalización del transporte cada vez que fuera requerida (conf. decreto 1335/73, artículo 1°, modificado por el decreto 1038/97).

En lo que atañe al "Régimen de Penalidades por Infracciones a las Disposiciones Legales y Reglamentarias en Materia de Transporte por Automotor de Jurisdicción Nacional", aprobado por decreto nacional 253/95, modificado por el decreto nacional 1395/98, cabe señalar que contiene normas 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.

10) Que también corresponde tener presente que mediante la ley nacional 22.520 (conf. t.o. por decreto nacional 438/92), entre otras competencias específicas y exclusivas asignadas al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, le encomienda entender: a) "en el ejercicio del poder de policía



Corte Suprema de Justicia de la Nación

en el orden laboral como autoridad central y de Superintendencia de la Inspección del Trabajo y coordinar las políticas y los planes nacionales de fiscalización y en especial los relativos al control del empleo no registrado”; b) “en la elaboración, organización, aplicación y fiscalización de los regímenes de trabajo portuario y del transporte terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y otros regímenes especiales de trabajo” y c) “en la elaboración y fiscalización de las normas generales y particulares referidas a salud, seguridad y a los lugares o ambientes donde se desarrollan las tareas en el territorio de la Nación” (artículo 23, septies, incisos 10, 12 y 13, el subrayado no pertenece al original).

Por otro lado, la ley nacional 25.877 de Régimen Laboral le confiere al citado Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación el ejercicio del poder de policía laboral como autoridad central y de aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social. En ese sentido, establece expresamente que “en todo el territorio nacional, ejercerá las funciones de fiscalización de trabajo y de la normativa laboral, articulando con las administraciones del trabajo provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” y que, en tal carácter, le corresponde velar para que los distintos servicios del sistema cumplan con las normas que los regulan, así como también coordinar la actuación de tales servicios y aplicar las sanciones establecidas en el Anexo II del Pacto Federal del Trabajo, cuando verifique incumplimientos

o infracciones (artículo 29, incisos a, b y f, el subrayado no pertenece al original).

A su vez, la ley nacional 25.212 ratifica el Pacto Federal del Trabajo del 29 de julio de 1998, suscripto por el Poder Ejecutivo Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, e impone los principios de cooperación, coordinación, coparticipación y corresponsabilidad de esfuerzos y funciones de los organismos competentes, para alcanzar el objetivo común en materia laboral de las jurisdicciones, sobre la base de igualdad de oportunidades y homogeneidad de las regulaciones.

A tales fines, institucionaliza al Consejo Federal de Administraciones del Trabajo con el objetivo de procurar la mayor eficacia de la actividad gubernamental, bajo los principios de cooperación y corresponsabilidad ya mencionados (anexo I), y "para asegurar la unidad y seguridad jurídica de la Nación en materia laboral, alcanzando también una más adecuada coordinación de la actividad de fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral", se unifica el régimen general de sanciones por infracciones laborales (parte declarativa, el subrayado no pertenece al original).

11) Que, en el orden local, el artículo 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires concede a dicho Estado provincial el ejercicio en forma indelegable del poder de policía en materia laboral.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En ese sentido, la ley 10.149 establece en su artículo 2° que la Subsecretaría de Trabajo, dependiente del Ministerio de Acción Social provincial, "es el órgano con competencia y jurisdicción para entender en materia del trabajo en la Provincia de Buenos Aires". Por el artículo 3°, se le reconoce a la Subsecretaría facultades para fiscalizar la higiene, salubridad y seguridad de los lugares de trabajo, organizar, inspeccionar y vigilar el trabajo en todas sus formas, fiscalizar el cumplimiento de las leyes, decretos, convenciones colectivas, resoluciones y reglamentaciones vigentes y las que se dictaren sobre la materia, así como aplicar sanciones por la inobservancia de las disposiciones que regulan el trabajo (incisos c, e y f).

Mediante el decreto local 3579/00 se aprueba el convenio 21 del 28 de septiembre de 2000, suscripto entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación y la Secretaría de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de "determinar las prestación de los servicios administrativos en el sector laboral", en forma integrada entre ambas jurisdicciones (cláusula primera), y a partir del cual se estipula que el Estado provincial, a través de la Secretaría de Trabajo y de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Constitución provincial, ejerce en forma indelegable el Poder de Policía en materia laboral, controla el cumplimiento integral de la legislación laboral y de las disposiciones relativas a higiene y seguridad en el trabajo y

promueve la prevención del riesgo laboral (cláusulas segunda, inciso 2°, y tercera, incisos 1°, 2°). Ahora bien, también colocó en cabeza de la autoridad local otras facultades, por ejemplo, organizar un "Servicio de Empleo", con la expresa indicación de que sea "en concordancia con la política nacional en la materia y con los lineamientos del Ministerio de Trabajo de la Nación". Este último se obligó a cooperar con la provincia "con el objeto de capacitar, a su personal, en la realización de todas las acciones vinculadas a la administración del trabajo" (cláusulas tercera, inciso 8°, y séptima).

Por último, el 20 de febrero de 2008, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, suscribieron el Convenio 700, en el marco del Plan Integral de Promoción del Empleo "Más y Mejor Trabajo" y del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (aprobado por el decreto provincial 603/2009). Allí se puso de resalto, en lo que aquí interesa, que la implementación del acuerdo "supone y promueve la coordinación y complementación de las políticas del gobierno nacional y provincial en estas materias sobre la base de sus respectivas competencias". Ambos Estados se comprometieron a fomentar el cumplimiento de las normas de Seguridad Social, las condiciones de higiene, salud y seguridad en el trabajo (cláusula segunda, inciso e). Por su parte, la provincia se comprometió a fiscalizar a través de su Ministerio de Trabajo el cumplimiento de las condiciones de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

seguridad e higiene y de las condiciones generales de las empresas (cláusula tercera, inciso r).

12) Que la descripción del contexto normativo y la reseña de jurisprudencia efectuados en los considerandos precedentes ponen en evidencia que la Provincia de Buenos Aires con su accionar ha invadido el ámbito de incumbencias de las autoridades nacionales en lo que respecta al control, fiscalización y sanción en materia laboral de los choferes que prestan el servicio de autotransporte interjurisdiccional de pasajeros.

No se desconoce que el poder de policía de seguridad, salubridad y moralidad corresponde como principio general a las provincias, por tratarse de facultades que estas se han reservado (conf. artículo 121, Constitución Nacional). Sin embargo, esa facultad reconoce como límite "aquellos casos en que la Constitución conceda al Congreso, en términos expresos, un poder exclusivo; el ejercicio de idénticos poderes haya sido expresamente prohibido a las provincias, o, que exista una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas" (conf. [CSJ 721/2003 \(39-C\)/CS1 "Colgate Palmolive"](#), ya citado, entre otros).

Dicho esto, como bien señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, entre los supuestos recién indicados se encuentra el verificado en este caso, pues la actividad comercial que lleva a cabo la sociedad actora se encuentra

regulada por la Nación y reservada exclusivamente a ella por mandato constitucional (conf. artículo 75. incisos 10 y 13, Constitución Nacional), en tanto el conflicto se plantea en un marco de interjurisdiccionalidad, suscitado por la actuación fiscalizadora y sancionatoria del Ministerio de Trabajo provincial respecto del transporte de pasajeros interprovincial.

Los principios expuestos y el bloque normativo reseñado consagran a la competencia de la autoridad nacional por sobre la provincial para intervenir en la inspección, fiscalización y sanción de los servicios de autotransporte interjurisdiccional de pasajeros, tanto en los aspectos referentes a la regulación del transporte interjurisdiccional como en lo estrictamente laboral.

En efecto, el ya citado artículo 3° de la ley 12.346 prohíbe no solo la afectación de la referida actividad por las reglamentaciones locales, sino también que las empresas prestadoras queden sujetas a más de una jurisdicción. Esta norma consagra un principio rector en la materia: el de la indivisibilidad de la jurisdicción.

Sobre este aspecto, este Tribunal tiene dicho que "en nuestro derecho, no se concibe que un servicio público pueda estar sometido a un régimen bi o plurijurisdiccional. Todo servicio público reconoce un titular, pero nada más que uno: el Estado o poder concedente, que tan sólo delega la prestación. El servicio, pues, se halla bajo la inspección y el control de ese



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Estado o poder concedente con exclusión de toda voluntad extraña o intromisión de otra autoridad soberana” (Fallos: [316:2865](#) y sus citas).

Frente a todo ello, se debe concluir que el ejercicio del poder de policía laboral en materia de transporte interjurisdiccional de pasajeros no se halla en cabeza del gobierno local, sino que corresponde a las autoridades nacionales a través de sus órganos competentes.

13) Que, en tales condiciones, la pretensión del Estado accionado de añadir su propio control al que ya efectúan las autoridades nacionales se traduce en la superposición de inspecciones nacionales y provinciales sobre un mismo servicio de transporte –en idéntica fecha– con resultados incluso contradictorios sobre la verificación efectuada. Tal circunstancia importa un obstáculo a la actividad comercial que cumple la empresa actora, que afecta el desenvolvimiento del transporte interprovincial de pasajeros aquí en juego y, en definitiva, el objetivo constitucional de asegurar un régimen que mantenga y consolide la unión nacional (v. fs. 46 vta./47; la carpeta que corre por cuerda, fs. 29/68, 70/73; Fallos: [332:66](#) y arg. causa [CSJ 238/2010 \(46-L\)/CS1 “Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”](#), pronunciamiento del 9 de diciembre de 2015).

Nótese, en particular, que las actas de infracción emitidas por los órganos de la Provincia de Buenos Aires, superpuestas con las actas de inspección labradas por las entidades nacionales, resultan la prueba más evidente de que la actividad de control y fiscalización ejercida por la jurisdicción demandada no fue realizada como consecuencia de un convenio de cooperación con la autoridad de aplicación nacional.

Es que, contrariamente a lo argumentado por la provincia demandada, no se observa razón alguna que convalide el accionar de los órganos locales cuestionado en este expediente, máxime considerando que no surge de manera expresa de la letra de los convenios invocados por el Estado local (acuerdo 21, del 28 de septiembre de 2000, y convenio 700, del 20 de febrero de 2008), que la Nación le hubiera delegado expresamente las facultades de control y fiscalización del poder de policía en lo que respecta a las empresas de transporte interjurisdiccional de pasajeros; por el contrario, el deslinde de competencias previsto en tales convenios es consistente con el que surge de las normas nacionales que regulan la materia bajo análisis (conf. artículo 2º, decreto nacional 958/92; artículos 28 y 29, ley nacional 25.877; y artículo 2º, anexo I y párrafo 2º, anexo III, ley 25.212).

En consecuencia, la actuación fiscalizadora y sancionatoria efectuada por el Ministerio de Trabajo provincial respecto de los servicios de autotransporte de pasajeros de carácter interprovincial deviene inconstitucional a la luz de lo



Corte Suprema de Justicia de la Nación

dispuesto en el artículo 75, inciso 13 de la Constitución Nacional, pues dicha actuación local sobre actividades económicas netamente interjurisdiccionales como la que se presenta en autos altera e interfiere en la normal prestación de ese servicio público.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se decide: Hacer lugar a la demanda iniciada por Crucero del Norte S.R.L. contra la Provincia de Buenos Aires y, en consecuencia, ordenar al Estado local demandado que se abstenga de ejercer actividades de fiscalización en materia laboral o de policía del trabajo respecto de los choferes de la actora 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, y declarar la invalidez de las actas de infracción labradas a la actora por el Ministerio de Trabajo provincial MT 19-69939; MT 19-66083; MT 19-76935; MT 19-77017; MT 19-66081; MT 19-66084; MT 19-76949; MT 19-69965; MT 19-77040; MT 19-77044; MT 19-69451; MT 19-77116; MT 19-69973; MT 19-57093; MT 19-4887; MT 19-4764; MT 19-54986; MT 19-55021; MT 19-68429; MT 19- 106403; MT 19-68435; MT 19-70587; MT 19-91260; MT 19-92984; MT 19-91817; MT 19-61259; MT 19-61257; MT 19-94651; MT 19-94652; MT 9-57725; MT 19-7261 y MT 19-2699. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Parte actora: **Crucero del Norte S.R.L.**

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

Profesionales intervinientes: **doctores Edgardo Oscar Scotti; Gastón Cristian de La Fare; María Florencia Quiñoa y Alejandro Fernández Llanos.**