Título: Poder de policía y policía administrativa del trabajo
Autor: José Díaz Reviglio
Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 2- Año 2018

PODER DE POLICÍA Y POLICÍA ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN- II.- PODER DE POLICÍA- III.- PODER CONCURRENTE- IV.- ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD PUBLICA- V.- MARCO NORMATIVO APLICABLE- V.- MARCO NORMATIVO APLICABLE- VI. JURISPRUDENCIA- VII.- CONCLUSIONES FINALES.

Por José Díaz Reviglio[1]

A José, gran abogado y mejor padre,
a Meli, por su enorme paciencia,
y mis mellizos Mateo y María José. -

I.- INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio y análisis de los alcances de las potestades del Estado Nacional y las jurisdicciones locales en materia reglamentaria, de control y sanción de las infracciones laborales.

A fin de adentrarnos en la temática que aquí se expone, se realizará una breve introducción para así ir delimitando el objeto de análisis, haciendo un repaso sobre los elementos que la configuran, limitaciones y sus particularidades concretas en al ámbito provincial.

Por lo tanto, definiremos Poder de Policía, Policía Administrativa, los poderes concurrentes y sus alcances.

Posteriormente, se analizará la normativa vigente a nivel nacional y provincial, relacionada con el poder de policía del trabajo, y los acuerdos existentes entre las dos jurisdicciones en materia de coordinación y cooperación.

Por último, se dedicarán unas líneas a la jurisprudencia relevante dictada en el ámbito nacional y provincial, donde analizaremos los alcances de los poderes de policía y su ejercicio por parte de las distintas jurisdicciones.

II.- PODER DE POLICÍA

En principio, corresponde definir qué es el Poder de Policía, las materias que hacen a su objeto, y diferenciarla de la policía administrativa.

[1] Abogado egresado de la Universidad Nacional de La Plata. Alumno de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral. Ex Coordinador de Asuntos gremiales, Subsecretaria de Asuntos Gremiales, Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Ex Subsecretario de Trabajo, Ministerio de Trabajo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Actualmente desempeñando el cargo de Director de Negociación Colectiva – Sector Público, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Título: Poder de policía y policía administrativa del trabajo
Autor: José Díaz Reviglio
Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 2- Año 2018

La Procuración del Tesoro de la Nación, ha definido al poder de policía: *"El poder de policía implica la potestad jurídica en virtud de la cual el Estado -con el fin de asegurar la libertad, la convivencia armónica, la seguridad, la moralidad, la salud y el bienestar general de la población- impone por medio de la ley limitaciones razonables al ejercicio de los derechos individuales, a los que no puede alterar, en tanto este poder describe una facultad de esencia legislativa que implica la posibilidad de reglamentar y por ende limitar derechos".*[2]

Los gobiernos constitucionales deben poseer el poder de policía, con el objeto de proteger la vida, la seguridad, la propiedad, la moral y la salud de los habitantes, el que debe ser ejercido por las Provincias en sus territorios, y por la Nación en los Territorios Nacionales, también ejercerá el poder de policía en las Provincias si es una atribución constitucional, o consecuencia de sus otras facultades.

Siguiendo las ideas liberales del siglo XIX, el máximo tribunal nacional caracterizaba al poder de policía, como la facultad de imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales, con la finalidad de salvaguardar solamente la seguridad, salubridad y moralidad públicas[3], es decir, le daba un alcance restringido al Estado, en protección a las libertades individuales.

Luego, a inicios del siglo pasado, se va ampliando el criterio liberal establecido, así la Corte Suprema agrega lo *"económico social"*, siguiendo la doctrina y jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica. Se va marginando el principio de *"autonomía de la voluntad"* y aumentando la intervención estatal en el campo del derecho privado.[4] En materia laboral, se fijó por ley, la duración de la jornada de trabajo, la obligación del descanso semanal, el deber del patrón de pagar el salario en efectivo y se estipuló el salario mínimo vital y móvil.

Para ello, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dio como fundamento constitucional de esta ampliación al Preámbulo de la Carta Magna, que prescribe como lineamiento el "promover el bienestar general", y también en el ex artículo67 inc. 16, (hoy, 75 inc. 18), que estipula como atribución del Congreso de la Nación el: "proveer lo conducente a la prosperidad del país (...)"[5] .

Por otro lado, a partir de su reforma de 1994, en su artículo 75 inciso 30 otorga la facultad al Congreso de la Nación de "*ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y*

[2] Procuración del Tesoro de la Nación, Dictamen 208:138, Dictamen 48/2014 - Tomo: 289, Página: 61.
[3] Corte Suprema de Justicia de la Nación, caso Bonorino, 1869, Fallos, 7: 150, "…que la policía de las Provincias está a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos;…", en igual sentido resolvió en el caso Saladeristas de Barracas CSJN: 51:274 y Caso Plaza de Toros. CSJN: 7:152
[4] Corte Suprema de Justicia de la Nación, Caso Ercolano c. Lanteri de Renshaw. 28 de abril de 1922. CSJN: 136:170.
[5] Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos, 247:121. Caso Cine Callao 22 de junio de 1960

municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines".

En esa línea, VILLEGAS BASAVILBASO, manifiesta que el "*poder de policía*" es la "*potestad legislativa que tiene por objeto la promoción del bienestar general, regulando a este fin el derecho individual, expreso o implícitamente reconocido por la Ley Fundamental*"[6].

Nuestra Corte Suprema, en el caso "*Irizar, José Manuel c/Provincia de Misiones s/Inconstitucionalidad*" ha definido y determinado los alcances del poder de policía en los siguientes términos: "(...) *el poder de policía ha sido definido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, la que para reconocer validez constitucional debe reconocer un principio de razonabilidad que disipe toda iniquidad y que relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos*"[7].

El poder de policía implica establecer limitaciones a través de servicios dependientes de la Administración Pública, para lograr la integridad física y moral de las personas y el orden público.

Como corolario, el poder de policía protege y defiende a los individuos, pero también les impone restricciones.

En efecto, BIELSA indica "hoy el término ´policía´ es usado (...) para indicar aquella actividad de administración interior que se explica cómo limitación de la libertad personal del individuo, en la forma de coacción".[8] El Poder de Policía es una potestad jurídica de reglamentar y ejercer coactivamente el poder, limitando la libertad personal en defensa del bien general.

En consecuencia, el Poder de Policía es una actividad legislativa y la Policía es actividad administrativa.

A mayor abundamiento, ALTAMIRA GIGENA, manifiesta que el criterio amplio confunde la actividad administrativa (policía), de la actividad legislativa (poder de policía). La Policía es un medio; el Poder de Policía o Alta Policía, un fin; y la función legislativa es de contenido político-económico o político-social.[9]

---

[6] VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín *Tratado de derecho administrativo*, t. V, TEA, Buenos Aires, 1949/52, p. 11 y ss., esp. pp. 56-7, 76-8, 88 y 108.

[7] "*Irizar, José Manuel c/Provincia de Misiones s/Inconstitucionalidad*" (Fallos 319:1934).

[8] BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1956, tomo IV, pág. 9, nota 9.

[9] ALTAMIRA GIGENA, Raúl Enrique, "Necesidad de Adecuar el Poder de Policía Laboral con la Constitución Nacional, En Materia Sindical (Asociaciones Sindicales Y Negociación Colectiva) Restituir a las Provincias el Poder No Delegado al Ministerio de Trabajo de la Nación", ponencia del 6to Congreso de Derecho Laboral y Relaciones del Trabajo, realizado 13,14 y 15 noviembre de 2014 en la ciudad de Mar del Plata y http://p8000268.ferozo.com/MARDELPLATA-2014/ponencias.

Por lo expuesto, estimamos que el Poder de Policía es una manifestación de voluntad de los órganos legislativos, es un instrumento inherente a la soberanía, una función abstracta. La Policía es una función administrativa, es administración, no legislación: es una función concreta.

Sin embargo, cabe aclarar que para parte de la doctrina esta distinción ya no resulta de utilidad, en virtud de la evolución histórica del instituto, que ha perdido las supuestas características que lo conceptualizaban.

Así, GORDILLO ha manifestado que: "*no existe hoy en día una ´noción´ autónoma y suficiente de ´poder de policía´; no existe porque esa función se ha distribuido ampliamente dentro de toda la actividad estatal. La coacción estatal actual o virtual aplicada por alguno de sus órganos sobre los particulares para la consecución de determinados objetivos de bien común u orden público, sigue siendo una realidad en el mundo jurídico, pero no lo es que haya una parte de esa coacción, una parte de esos órganos y una parte de esos objetos, que se encadenen entre sí diferenciándose del resto de la acción estatal* (...)"[10].

Sin perjuicio de lo expuesto, para el presente trabajo entendemos conveniente mantener la distinción entre "*Poder de Policía*" y "*Policía*" o "*Policía Administrativa*". Entonces, las facultades reglamentarias del ejercicio de los derechos, por parte del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es lo que se denomina *Poder de Policía*. Luego, se llama *Policía* o *Policía Administrativa*, a la actividad administrativa desarrollada a fin de ejecutar y verificar el cumplimiento de las normas dictadas en ejercicio del poder de policía.

III.- PODER CONCURRENTE

Ahora bien, ya hemos adelantado que los poderes de policía son facultades que pueden ser ejercidas por la Nación y por las Provincias, en forma exclusiva o concurrente.

Conforme la jurisprudencia de Corte Suprema de Justicia de la Nación, las facultades corresponden con exclusividad a la Nación cuando la Constitución concede expresamente al Poder Legislativo Nacional un poder exclusivo; cuando el ejercicio de ese mismo poder se encuentra expresamente prohibido para las Provincias o en los casos en que existe una absoluta incompatibilidad en el ejercicio de esos poderes por las Provincias[11].

En cambio, las Provincias lo ejercen en sus jurisdicciones conforme lo establece el artículo 75 inc. 30 de la Constitución Nacional.

[10] GORDILLO, Agustín, "Tratado de derecho administrativo y obras selectas", Tomo 8, Teoría general del derecho administrativo, capitulo X, pág. 380, 1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2013.
[11] "*Don Domingo Mendoza c. Prov. de San Luis*", 1865 (Fallos 3: 131).

En este marco, ante un caso de conflicto de poderes de policía entre la jurisdicción local y la nacional, se reconoce por parte de la Doctrina y Jurisprudencia la supremacía del interés general por sobre el interés local de las Provincias, esto es, hacer aplicación de la supremacía que le otorga la Carta Fundamental a las leyes dictadas por el Congreso Nacional (así también a la misma Constitución y a los Tratados Internacionales) por sobre las provinciales.

Efectivamente, BOTASSI ha manifestado en este sentido que "*el poder de policía no puede considerarse cedido por las provincias, en exclusividad, a la Nación. Pero tampoco cabe estimarlo exclusivo de las provincias ya que es evidente, para atender a los fines superiores del Estado Federal en su conjunto, la Nación requiere esas potestades como herramientas indispensables de gobierno*"[12].

En el mismo sentido se ha señalado que el poder de policía, está dentro de los poderes que han quedado bajo la reserva exclusiva de las Provincias (como institución de Derecho Público interno), haciendo la salvedad que, en determinadas competencias, el poder es concurrente y si resultare incompatible con los poderes federales, prevalecería esta última, como lo mencionamos anteriormente de acuerdo al artículo 31 de la Constitución Nacional.

También la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia, ha sostenido que el poder de policía es competencia en principio de las Provincias, pero ha reconocido que, en caso de incompatibilidad efectiva entre los poderes nacionales y provinciales, debe prevalecer el precepto federal por su carácter de ley suprema[13]. Esto representa una limitación al poder dispositivo de las autonomías provinciales y se encuentra asegurado por el art. 126 que veda a las Provincias el poder delegado a la Nación.

En síntesis, este poder concurrente genera en la práctica, conflictos sobre la competencia entre las jurisdicciones en todas las materias en que se despliega y en el ejercicio de la función de policía administrativa. Para solucionar este dilema tanto la Doctrina como la Jurisprudencia han señalado la necesidad de coordinación entre ambas esferas, a fin de lograr un sistema más eficiente de control y evitar el dispendio de recursos.

En lo que respecta a la Policía Administrativa del Trabajo, cabe indicar que por Ley Nacional Nº 25.212, se ratificó el Pacto Federal del Trabajo suscripto entre la Nación y las jurisdicciones locales, por medio del cual se crea el Consejo Federal del Trabajo, a los fines de coordinación y cooperación y unificación del régimen de sanciones. Específicamente en materia de higiene y seguridad del trabajo existen convenios firmados entre la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y las autoridades locales.

[12] BOTASSI, Carlos Alfredo, "La experiencia argentina en el control del medio ambiente como sustentabilidad del crecimiento". Ed. Revista Ciudad" IJ-LXV-129 año 2011

[13] "Líneas de Transmisión del Litoral S.A. / LITSA v/ Corrientes, Provincia de s/ acción declarativa" CSJN - 18/11/1999- Fallos: 322:2862. "Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/ acción meramente declarativa" CSJN 1045/2007 (43-P)/CS1, 03/11/2015, Fallos: 338:1183.

IV.- ESTABLECIMEINTOS DE UTILIDAD PÚBLICA

Desde otra arista, Pablo MANILI define a los establecimientos de utilidad pública como "*aquéllos espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones o dispositivos destinados a poner en ejercicio las competencias que la Constitución Nacional coloca en cabeza del gobierno federal*"[14].

En 1876, la Corte sentó el principio según el cual la legislación exclusiva, en los términos del entonces art. 67 inciso 27 de la Constitución Nacional, significaba jurisdicción exclusiva, y las Provincias no podían, en esos territorios, ejercer facultad alguna.[15]

La Corte sostuvo que: "(…) *es la destinación de los lugares* (…) *lo que determina y justifica el ejercicio de la legislación exclusiva del Congreso, o sea la jurisdicción de las autoridades federales*"[16] Por ende, el interés general o "*utilidad nacional*" perseguido justifica restringir las potestades provinciales, determinando la exclusividad de la jurisdicción nacional.

El máximo tribunal cambia su criterio, reconociendo la jurisdicción provincial en tanto no interfiera con la finalidad del establecimiento, así sostuvo "la subsistencia de la jurisdicción provincial, en cuanto no interfiera directa ni indirectamente la satisfacción del servicio de interés público que requiere el establecimiento nacional"[17]

MANILI explica: *"Una cosa es sostener que la Nación y las provincias tienen poderes concurrentes o compartidos en estas zonas y otra muy distinta es afirmar que las provincias pueden actuar en todo lo que no afecte o interfiera a los fines nacionales. La denominación que descartamos llama a confusión y resulta imprecisa, por cuanto da la idea de dos poderes de igual jerarquía, cuando no es así, por mandato del art. 31, que consagra la superioridad jerárquica del derecho nacional sobre el local."*[18]

La doctrina de la Corte ha sido dubitativa en el tema, aplicando en distintos períodos la tesis del poder exclusivo nacional[19], y la tesis de no interferencia[20] hasta la reforma de 1994. EKMEKDJIAN indica que con posterioridad a la reforma constitucional del año 1994, la nueva redacción del artículo 75 inc. 30 soluciona el conflicto, disponiendo como atribución del Congreso Nacional, dictar la legislación específica necesaria, conforme a las pautas que él fija, es decir, que las autoridades locales (provinciales y municipales), conservan el poder de

[14] MANILI, Pablo, Establecimientos de Utilidad Nacional, Ed. Universidad, Buenos Aires, 2004, publicado en www.pablomanili.com.ar/art_establecim.doc.
[15] Fallos 18:340 y 19:368.
[16] Fallos 103:403.
[17] "Municipalidad de Santa Fe c/ Marconetti Ltda.", publicado en Fallos 259:413.
[18] MANILI, Pablo, Establecimientos de Utilidad Nacional, Ed. Universidad, Buenos Aires, 2004, publicado en www.pablomanili.com.ar/art_establecim.doc.
[19] "S.A. Marconetti Ltda.", 1968, Fallos 271:186 y El Derecho 24:5. "Servicios Técnicos Atlas c/ Provincia de Santa Cruz", 1972, El Derecho 47:330.
[20] "Cardillo, José c/ Marconetti Ltda.", 1958, publicado en Fallos 240:311. "Quesada, Urbano c/ Martínez y Cía", publicado en Fallos 248:824,1960. "Cía. Swift de La Plata c/ Provincia de Buenos Aires", 1978, Fallos 300:328 y en El Derecho 78:167.

policía e impositivo, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines[21].

Este principio de concurrencia, ha sido aplicado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el ámbito portuario, destacando que la Ley de Puertos Nº 24.093 dispone en su artículo 21 que todos los puertos están sometidos a los controles de las autoridades nacionales, sin perjuicio de las competencias constitucionales locales[22].

Posteriormente, en autos "*Alicia Oliveira – Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires vs. Ciudad de Buenos Aires*", ha dicho la Corte que "(…) *la competencia del Estado Nacional en los establecimientos de utilidad nacional queda limitada a la materia específica del establecimiento y la potestad regulatoria y el poder de policía de la autoridad local subsisten, en tanto su ejercicio no obstaculice directa o indirectamente el fin de utilidad nacional que le fue asignado*"[23].

En síntesis, conforme la doctrina reseñada y la jurisprudencia de la Corte, parece zanjada la problemática respecto a las competencias en los establecimientos de utilidad pública, quedando excluidas las facultades provinciales en la medida en que afecten en forma determinante el fin de interés público del establecimiento.

V.- MARCO NORMATIVO APLICABLE

Por otra parte, en el ámbito de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, el poder de policía en materia de fiscalización laboral se encuentra regulado en la Constitución Nacional y Provincial, las Leyes provinciales Nº 1060 y Nº 90, y la Ley nacional Nº 25.212, Pacto Federal del Trabajo, sumado a los convenios firmados entre las jurisdicciones locales y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), sobre de Higiene y Seguridad del Trabajo.

La Constitución Nacional, al tratar las atribuciones del Congreso, en su artículo 75, inc. 12, dispone que le corresponde el dictado de *"(…) los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones* (…)*"*.

En consecuencia, legislar en materia de derecho laboral es una atribución expresamente delegada al Congreso de la Nación, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales conforme sus jurisdicciones.

Por su parte, la Constitución Provincial ratifica su potestad de policía, en materia laboral,

[21] EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo IV, Depalma, Buenos Aires, 2001, págs. 678- 681.
[22] CSJN, del dictamen del Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, que la Corte Comparte y hace suyo, sentencia del 16/04/2002, "*Casino Estrella de la Fortuna*", Fallos 325:766; publicado en L.L. 2002-F-3.
[23] "*Alicia Oliveira – Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires vs. Ciudad de Buenos Aires*", Fallos 326:3669; publicado en DJ 2004-1-127.

puesto que en su art. 16 *in fine*, prevé lo siguiente: *"(…) A los fines de garantizar la efectiva vigencia de los derechos enunciados en el presente artículo, el Estado Provincial reivindica la potestad de ejercer la policía del trabajo en el ámbito de su jurisdicción, en el modo y forma que fije la ley."*

Como vemos, en este punto la norma constitucional hace específicamente referencia a la policía del trabajo y no del poder de policía.

Luego, la Ley provincial Nº 1060, en su artículo 20, incisos 3, 4 y 7, establece que: *"Artículo 20.- Son atribuciones y competencias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social asistir a la Gobernadora de la Provincia y al Ministro Jefe de Gabinete en orden a sus competencias, en todo lo inherente a las relaciones y condiciones individuales y colectivas de trabajo, al régimen legal de las negociaciones colectivas y de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, al empleo y la capacitación laboral, a la seguridad social y, en particular:…3. Prevenir y sancionar todo tipo de discriminación y abusos laborales atendiendo de conformidad las normas nacionales y las convenciones internacionales; 4. Entender en todo lo relativo al cumplimiento del régimen de contrato de trabajo y demás normas de protección del trabajo en lo que sea de competencia provincial;* (…) *7. Entender en el ejercicio del poder de policía en el orden laboral y coordinar las políticas y los planes de fiscalización, en especial los relativos al control del empleo no registrado;* (…)*".*

A su vez, Ley provincial Nº 90, en su artículo 1º, estipula las competencias de la Policía del Trabajo en los siguientes términos: *"Corresponde a los funcionarios y/o inspectores de la Subsecretaría de Trabajo y Justicia, como autoridad de aplicación, verificar el cumplimiento de las leyes, decretos, convenciones colectivas, reglamentos, resoluciones y todas las normas de ordenamiento y regulación de la prestación del trabajo, en todo el territorio de la Provincia".*

Asimismo, en su articulado establece las facultades de los inspectores a fin de realizar la fiscalización, las que son coincidentes en general con las establecidas en el Pacto Federal y el procedimiento administrativo.

A nivel nacional, La Ley Nº 25.212, por un lado, crea el Consejo Federal del Trabajo (CFT) —el que reemplazará al Consejo Federal de Administraciones del Trabajo—, integrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, las administraciones del trabajo de cada una de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, por otro, determina un régimen general de sanciones por infracciones laborales, dejando a las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la regulación del procedimiento.

En su Anexo I, artículo 2, entre las funciones del Consejo Federal del Trabajo en su inciso a), dispone: *"(…) a) Impulsar las políticas generales en la materia bajo los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones del trabajo, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias."*

En el Anexo II determina el régimen general de sanciones por infracciones laborales, que se aplica a las acciones u omisiones violatorias de las leyes y reglamentos del trabajo, salud, higiene y seguridad en el trabajo, así como de las cláusulas normativas de los convenios colectivos.

En los artículos siguientes estipula la graduación de las faltas y las sanciones aplicables, así como las facultades de los inspectores.

En particular, el art. 5 inc. a, establece respecto de la sanción de clausura que: *"En los supuestos de reincidencia en infracciones muy graves: a) Se podrá clausurar el establecimiento hasta un máximo de diez (10) días, manteniéndose entre tanto el derecho de los trabajadores al cobro de las remuneraciones. En caso de tratarse de servicios públicos esenciales, deberán garantizarse los servicios mínimos."*

En este punto es destacable la referencia a la posibilidad de la clausura de establecimientos que presten servicios esenciales.

También, en su artículo 11, unifica el régimen de prescripción de las acciones emergentes de las sanciones impuestas, conforme lo previsto en la legislación, las que prescriben a los dos (2) años.

Por lo pronto, de acuerdo con la distribución de competencias explicada, la ley deja a las jurisdicciones locales las normas referentes al procedimiento y control del destino de los fondos, aunque fija cuál será su destino.

En efecto, reserva en el artículo 6º a las jurisdicciones locales, el procedimiento sancionatorio, previendo que: *"Cada jurisdicción aplicará conforme a sus facultades las normas de procedimiento para las previsiones de esta Ley, garantizando la eficacia de este régimen y el derecho de defensa. El procedimiento administrativo, incluida la iniciación de la etapa ejecutoria, deberá concluir en un plazo no mayor de ciento cincuenta (150) días hábiles a contar desde el acta de infracción o dictamen acusatorio."*

La norma también refiere al destino de los fondos recaudados en concepto de multas en su artículo 13, los que deberán ser aplicados a la mejora de los servicios de administración del trabajo, dejando conforme el artículo 14, el control de la utilización de los fondos recaudados al destino indicado, en los órganos de control: en el caso de la Nación a la Sindicatura General de la Nación y para las jurisdicciones locales, en los organismos a los que se le designe esta competencia.

Además, la ejecución de las multas corresponde realizarla en los juzgados federales o locales competentes en las jurisdicciones.

Por último, cabe destacar que en materia de coordinación y cooperación, la Superintendencia

de Riesgos del Trabajo (SRT), - organismo creado por la Ley nacional N° 24.557, que depende de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación-, ha firmado acuerdos con los Estados locales para ampliar y optimizar la capacidad de inspección del trabajo en las jurisdicciones, acordar estándares mínimos de control en materia de salud y seguridad laboral, fortalecer el combate al trabajo no registrado y al trabajo infantil, entre otros aspectos.

VI. JURISPRUDENCIA

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido modificando su criterio en cuanto al alcance que debía otorgarse al instituto "poder de policía". Primero, se debatía a quien pertenecía dicho poder, de quién era la competencia del mismo, para luego discutir la amplitud del concepto, comenzando por tomar sólo a la seguridad, salubridad y moralidad pública, siguiendo con la incorporación de la intervención autorizada en caso de intereses económicos de la comunidad, fruto de las diferentes situaciones presentadas a lo largo de los años.

A continuación, referenciaremos algunos fallos de distintas jurisdicciones, dictados luego de la reforma constitucional del año 1994, atento a la nueva redacción del artículo 75, inc. 30.

VI.I. CSJN en autos "*AUTOTRANSPORTES SAN JUAN MAR DEL PLATA S.A. C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ ACCIÓN DECLARATIVA*"

En materia de Poder de Policía del Trabajo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a las competencias provinciales y nacionales, tuvo oportunidad de pronunciarse en la causa *"Autotransportes San Juan Mar del Plata S.A. c/Provincia de Buenos Aires s/acción declarativa"*, Expediente: CSJ 62/2012(48-A), al resolver el pedido de una medida cautelar, el 2 julio de 2013.

Allí, el Alto Tribunal ordenó a la Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Trabajo) que *"(…) se abstenga de ejercer actividades de fiscalización en materia laboral o de policía del trabajo respecto de 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 (…)"*.

La causa fue iniciada por "*Autotransportes San Juan Mar del Plata S.A.*", mediante una acción declarativa de certeza en los términos del artículo 322 del Código de rito nacional y tuvo por objeto obtener tal declaración *"(…) respecto de 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 efectúa la empresa en virtud de los permisos otorgados por el Estado Nacional (…)"*.

Por ende, cabe puntualizar que, en principio, la Corte niega -en el marco acotado del

decisorio, sobre la procedencia o no de la medida cautelar solicitada- el ejercicio de la actividad de Policía administrativa a la Provincia.

Sin embargo, indica que, a modo de excepción, esta actividad puede ser desplegada por la Provincia, si se acredita que ha existido coordinación con la autoridad laboral nacional. Así se expresó en su considerando 7°), explicando que: *"(…) 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* (…)*"* (el resaltado nos pertenece).

En síntesis, tal como surge de esta jurisprudencia, el cimero Tribunal exige a las autoridades locales la coordinación con la autoridad laboral nacional, para realizar tareas de inspección en actividades o ámbitos que, en principio, son de jurisdicción nacional.

VI.II. Cámara Federal de Salta, en autos *"CONSEJO PROFESIONAL DE AGRIMENSORES VS. AEROPUERTO ARGENTINA 2000 S/ ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA"*

La Cámara Federal de Salta, en los autos caratulados *"Consejo Profesional de Agrimensores vs. Aeropuerto Argentina 2000 s/ Acción Meramente Declarativa"*, Expte. Nº 3-106/08 del Juzgado Federal de 1ª Instancia nº 2 de Salta, y nª 107/10 de la Cámara Federal de Salta resolvió, en 3 octubre de 2012, a favor de la competencia en materia de policía administrativa del Consejo Profesional de Agrimensores, Ingenieros y Profesiones Afines.

En el caso se discutió el poder de policía otorgado por La ley de Verificación de Normas Sismorresistentes Nº 5556 al Consejo Profesional mencionado, para verificar en los planos de estructura el estricto cumplimiento de las normas establecidas por el Instituto Nacional de Prevención Sísmica, respecto de las construcciones que se ejecuten en el territorio de la Provincia, sean estas públicas, privadas o de cualquier naturaleza.

Por su parte, Aeropuertos Argentina 2000 desconocía las facultades del Consejo, manifestando que el poder de policía era exclusivo del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA).

Luego de analizar las normas aplicables, la Cámara, concluyó, "(…) *que la Provincia de Salta conserva el poder de policía de seguridad relativo a la construcción sismorresistente en su territorio. Que ese poder de policía lo debe ejercitar también en los establecimientos de utilidad nacional, y en particular en el aeropuerto 'Gral. Martín Miguel de Güemes', en tanto no interfieran en el cumplimiento de sus fines específicos (art. 75 inc. 30 Constitución Nacional). Que se ha delegado en el Consejo Profesional de Ingenieros la facultad de verificar el estricto cumplimiento de las normas*

sismorresistentes (ley nº 5556/80 y su Decreto reglamentario nº 932/80). Igualmente, el ORSNA también tiene a su cargo el control del cumplimiento de la normativa nacional sobre la materia".

Respecto a quién debe ejercer el control, es decir, la función de policía administrativa, expresó que: "*La respuesta adecuada parece ser la negativa. En primer lugar, porque no se advierte motivo para negar el doble control: en materia de seguridad es preferible pecar por exceso que por defecto. Por otra parte, si la empresa concesionaria ha cumplido con la normativa existente al respecto, no se alcanza a apreciar el motivo para oponerse al control pretendido por el Consejo Profesional actor; y si no ha cumplido con esa normativa, este nuevo control se torna necesario con mayor razón*".

Además, fundamentó su posición con la jurisprudencia del Juzgado Contravencional y de Faltas Nº 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, indicándose que: "*En sentido coincidente se ha señalado que aún en el caso que fuera cierto que el Organismo Regulador del Sistema Nacional Aeroportuario dispusiera actividades inspectivas en materia de salubridad, seguridad e higiene análogas a las que dispone el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el aeropuerto, en última instancia habría un doble control –federal y local- lo que jamás podría ser perjudicial para la causa, si por ésta se entiende la preservación de la integridad de los bienes y personas que habitan o transitan por la Ciudad de Buenos Aires así como su medio ambiente, frente a una actividad que implica tan altos riesgos para esos bienes jurídicos como la aeroportuaria (Juzgado Contravencional y de Faltas nº 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 9-10-2006, L.L. 2007-B-343).*"

VI.III. Juzgado de Primera Instancia del Trabajo, del Distrito Judicial Norte de Tierra del Fuego, en autos "*SECRETARÍA DE TRABAJO DE TIERRA DEL FUEGO C/ CORREO ARGENTINO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA S.A. S/ ACTA DE CLAUSURA*"

En el ámbito local, el Juzgado de Primera Instancia del Trabajo del Distrito Judicial Norte, ha aceptado la competencia de la Secretaría de Trabajo Provincial no sólo para fiscalizar en establecimientos de utilidad pública, sino también de disponer la clausura preventiva en los casos de riesgo para la vida de los trabajadores.

Así, en la causa caratulada como *"Secretaría de Trabajo de Tierra del Fuego c/ Correo Argentino de la República Argentina S.A. s/ Acta de Clausura"*, Expte. Nº 6011/2015, en sentencia de fecha 5 de noviembre de 2015, se avaló la clausura dispuesta por la autoridad laboral provincial a la sucursal del Correo Oficial de la República Argentina S.A. de la ciudad de Río Grande.

En el caso, los inspectores detectaron serias falencias en materia de Higiene y Seguridad, que ponían en riesgo la salud de los trabajadores que prestaban servicio en el establecimiento, por lo que se determinó la clausura preventiva del mismo. Conforme el artículo 15 inc. c) de la Ley provincial Nº 90, dentro del mismo día en que se llevó a cabo el procedimiento de clausura, la Autoridad de Aplicación puso en conocimiento tal circunstancia del juez

competente en materia laboral, con jurisdicción en el lugar del establecimiento, el que se expidió sobre la conveniencia y procedencia de la medida.

Primeramente, fundó el *a quo* su decisión, en el carácter concurrente del poder de policía, citando el art. 75, inc. 30 de la Constitución Nacional y el Convenio existente el Ministerio de Trabajo Provincial y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, así como en la Ley provincial Nº 90.

En lo que respecta a la conveniencia de la medida, cabe destacar que el sentenciante realizó un análisis de la razonabilidad de la sanción de clausura impuesta, indicando que aquella se encontraba adecuada conforme las infracciones constatadas.

Como corolario de lo expuesto, pueden delimitarse tres (3) cuestiones basales, sobre los que se fundamenta la sentencia:

1) El Poder de Policía concurrente, de acuerdo con el artículo 75, inc. 30 de la Constitución Nacional. La sentencia analiza la normativa constitucional, los convenios de cooperación y coordinación suscriptos entre la nación y la provincia (considerando III, primer párrafo).

2) La función de policía administrativa en materia laboral a cargo del Ministerio de Trabajo Provincial, reconociendo su competencia para fiscalizar y disponer la clausura, en su calidad de organismo encargado de aplicar la norma, conforme a la Ley provincial Nº 1060, artículo 20, inc. 7 y la Ley provincial Nº 90.

3) El cumplimiento de la norma de procedimiento local, verificando que el dictado del acto que dispuso la clausura, se hubiese realizado en forma adecuada con la legislación – Leyes provinciales Nº 90 y Nº 141-, conforme lo establece la Ley nacional Nº 25.212, (considerando IV.I.)

VII.- CONCLUSIONES FINALES

A través de la firma del Pacto Federal del Trabajo y los convenios con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, se han fijado pautas de coordinación y cooperación entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, para ampliar y optimizar la capacidad de inspección del trabajo en las jurisdicciones locales.

En la materia se fiscaliza el cumplimiento de normas de carácter nacional, y se ha unificado el régimen de sanciones.

De lo expuesto en el presente trabajo se pude concluir lo siguiente:

1) El Poder de Policía o potestad reglamentaria, pertenece tanto a la Nación como a las Provincias y, ante el caso de conflicto de normas, deben prevalecer las de orden

federal por sobre las locales, en virtud de lo establecido en el artículo 75 incisos 12 y 30 de la Constitución Nacional. En materia laboral, las Provincias ejercen principalmente la función de policía administrativa.

2) Las policías administrativas locales ejercen sus actividades en el ámbito de su jurisdicción, y poseen competencia en tanto no interfiera con la finalidad del establecimiento de utilidad pública nacional. Para el caso de fiscalización en actividades interjurisdiccionales debe existir autorización del M.T.E. y S.S. de la Nación en su calidad de autoridad nacional y sus facultades de coordinación.

3) En materia de Higiene y Seguridad, a partir de los convenios firmados con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), las administraciones locales pueden ejercer un mayor control aún en establecimientos de utilidad pública, pudiendo llegado el caso de detectarse riesgo de vida para los trabajadores, clausurarse el establecimiento.

No obstante, entiendo que ello no ha sido suficiente para coordinar y lograr una tutela efectiva en el ámbito laboral, ya que las facultades otorgadas y los recursos con los que disponen las Delegaciones Regionales del Ministerio de Trabajo de la Nación, hacen dificultosa las tareas de coordinación y cooperación en materia de fiscalización

Tampoco es sencillo en estas circunstancias, establecer criterios uniformes en la aplicación de las normas, para asegurar la unidad y seguridad jurídica en materia laboral.

Por ello, debe existir mayor presencia del M.T.E. y S.S. de la Nación en las Provincias, como autoridad de coordinación y unificación de criterios. A fin de dar mayor eficiencia en el control de la aplicación de la normativa laboral, debe darse un amplio reconocimiento a las facultades en materia de Policía Administrativa a las jurisdicciones locales, delegando en ellas toda la fiscalización de la normativa laboral aún en los establecimientos de utilidad pública.

Bibliografía y Material de consulta

- DE MAIO, Ana Luisa. "*Poder de Policía y Policía Administrativa*", publicado el 11/09/2010, en www.analuisademaio.wordpress.com.

- ZUDAIRE, Lucas José "*El Poder de Policía en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires. El caso particular del Poder de Policía Ambiental*", publicado el 12/08/2013, en www.infojus.gov.ar. Id SAIJ: DACF130228.

- BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1956, tomo IV, pág. 9, nota 9.

- GORDILLO, Agustín, *"Tratado de derecho administrativo y obras selectas"*, Tomo 8, Teoría general del derecho administrativo, capítulo X, pág. 380, 1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2013.

- BOTASSI, Carlos Alfredo, *"La experiencia argentina en el control del medio ambiente como sustentabilidad del crecimiento"*. Ed. Revista Ciudad" IJ-LXV-129 año 2011.

- ALTAMIRA GIGENA, Raúl Enrique, "*Necesidad de Adecuar el Poder de Policía Laboral con la Constitución Nacional, En Materia Sindical (Asociaciones Sindicales Y Negociación Colectiva) Restituir a las Provincias el Poder No Delegado al Ministerio de Trabajo de la Nación*", ponencia del 6to Congreso de Derecho Laboral y Relaciones del Trabajo, realizado 13,14 y 15 noviembre de 2014 en la ciudad de Mar del Plata y http://p8000268.ferozo.com/MARDELPLATA-2014/ponencias.

- DURAND, Julio C., "*Sobre los conceptos de "policía", "poder de policía" y "actividad de policía"*", publicado Revista de Derecho Administrativo, N° 51, Buenos Aires, Lexis Nexis, 1/1/2005.

- MANILI, Pablo, *Establecimientos de Utilidad Nacional*, Ed. Universidad, Buenos Aires, 2004, publicado en www.pablomanili.com.ar/art_establecim.doc.