

## Multa Poder De Policia

### JURISPRUDENCIA

### Multa. Poder de Policía

### Se rechaza la impugnación efectuada

por la asociación, la cual alega la incompetencia del organismo que dictó la resolución sancionatoria, pues el ente gubernamental actuó dentro de sus funciones con facultad para aplicar multas, máxime no existe disposición expresa que excluya a los establecimientos educativos de cualquier otro control ajeno a la Unidad Ejecutora mencionada. Ciudad de Buenos Aires, 1 de septiembre de 2015. Vistos los autos: ?Instituto Esquiú Asociación Civil c/ GCBA s/ Otras demandas contra la aut. administrativa?, de los que Resulta: I) Por las presentes actuaciones tramita la impugnación efectuada por la ?Asociación Civil Instituto Esquiú?, mediante su letrado apoderado Dr. Marcelo Ariel Almonacid, contra la Resolución N° DI-2012-1837-DGPDT, de fecha 23/03/12, dictada por el Director General de la Dirección de Protección del Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (fs.21/22). La mentada Resolución impone sanciones pecuniarias derivadas de las infracciones que surgen de las Actas de Constatación Nro. 14683/08 y Nro. 5669/09, glosadas a fs. 2 y 4, respectivamente. Se presentó ante la Autoridad Administrativa el Representante Legal de la parte actora solicitando se dejen sin efecto las actas labradas por carecer de competencia el DGPDT para la fiscalización de las cuestiones de seguridad e higiene en los establecimientos escolares, atacándolas de nulidad. Aduce la existencia de una superposición de contralores que le provocan un severo perjuicio (cfr. copia simple agregada a fs. 11). Asimismo, al momento de formular su descargo, peticona una nueva inspección a fin de verificar que ha dado ?estricto cumplimiento con la normativa referida a seguridad e higiene? (v. fs. 15). II) Obra a fs. 24 el recurso de apelación contra la mencionada Resolución que motivó la presente intervención. Se agravia el recurrente de que se estaría produciendo una superposición de organismos y normas, lo que constituiría una clara violación al derecho de defensa de su mandante. Refiere que la Unidad Ejecutora, cuerpo conformado en el ámbito del Decreto N° 538/09, es el único facultado para inspeccionar los establecimientos de enseñanza, resultando violatorio de la normativa vigente que lo efectúe otro organismo. Solicita se determine la improcedencia del reclamo efectuado por la nombrada Dirección. III) A fs. 35 se ordena correr traslado de la acción a la contraparte. IV) A fs. 54/57 vta. se presenta la parte demandada, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por intermedio de su letrado apoderado y contesta demanda. Luego de efectuar una negativa categórica de los hechos expuestos en la demanda y el desconocimiento de la documentación ofrecida por la contraria, desarrolla los argumentos de su defensa. Señala que las infracciones fueron detectadas y que la actora no niega la existencia de dichas faltas al momento en que tuvo lugar la inspección, sino que se limita a atacar en forma imprecisa la naturaleza del acto administrativo. Sostiene que no solo corresponde que la Autoridad de Aplicación efectúe la intimación para que el actor rápidamente normalice las irregularidades sino la aplicación de la respectiva sanción, pues de otra manera los administrados esperarían las inspecciones, tratarían de regularizar las contravenciones y todo se agotaría en un requerimiento que puede cumplirse o no. Manifiesta que al no registrar la entidad sumariada antecedente a la infracción de la Ley N° 265 la sanción no ha sido agravada y que la graduación de la multa ha sido correcta. Aduce que tanto el fondo de la cuestión como la multa resultan ajustadas a derecho por lo que el agravio debe ser rechazado. Concluye que el ente ha infringido la normativa aplicable en materia de seguridad del trabajo por lo que corresponde la aplicación de la sanción y que la falta en definitiva se ha cometido; que la resolución atacada no tiene vicios manifiestos por lo tanto posee presunción de legitimidad y la sumariada no ha arrojado elementos que permitan apartarse de ese principio y que la posibilidad de decretar la invalidez o nulidad de los actos administrativos esta limitada en materia de medidas de policía, seguridad o salubridad. Ofrece prueba, funda en derecho y solicita se rechace la impugnación del acto con costas. V) A fs. 60 se pusieron las actuaciones a disposición de las partes para que argumenten en derecho, haciendo uso de esa facultad solo la parte actora (fs. 65/vta.). VI) A fs. 69/70 dictamina el Ministerio Público Fiscal. VII) A fs. 71 queda la causa en estado de dictar sentencia. CONSIDERANDO: 1°) Preliminarmente, estimo pertinente describir el marco normativo que rige la actuación de la autoridad de aplicación. Las competencias de la Autoridad Administrativa del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires se encuentran regladas por la Ley N° 265, la cual establece las funciones y atribuciones que deberá desarrollar dicha autoridad, en ejercicio del poder de policía conferido por el Artículo 44 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (conf. art. 1°). Dentro de las funciones de la Autoridad Administrativa se encuentran la de fiscalización, control y sanción por incumplimientos de las normas relativas al trabajo, la salud, higiene y seguridad en el trabajo, la Seguridad Social y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo ( Art. 2°). El artículo 3° de la mencionada ley dispone que, ?a los fines de la fiscalización y control del cumplimiento de las normas relativas al trabajo, la salud, higiene y seguridad en el trabajo, la Seguridad Social y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo, la Autoridad Administrativa del Trabajo, a través de sus agentes o inspectores, tiene facultades suficientes para: a) entrar

libremente, y sin notificación previa, a cualquier hora y en el momento que así lo crean conveniente, en todo establecimiento situado en el territorio de la Ciudad; b) entrar en cualquier lugar cuando existan presunciones graves e indicios suficientes de actividad laboral; c) exigir la exhibición de libros y registraciones contables que la legislación dispone llevar, y obtener copias o extractos de los mismos y requerir la colocación de los avisos e indicaciones exigibles, (...) e) exigir la adecuación, mejoramiento o corrección de los instrumentos, herramientas, maquinarias, métodos de trabajo y todo aquello que forme parte de las condiciones y medio ambiente de trabajo de manera que no lesionen la salud de los trabajadores, (...) i) labrar actas de todo lo actuado en orden a las facultades de inspección conferidas...?. El artículo 8º de la citada ley dispone que ?la Autoridad Administrativa del Trabajo es la encargada de promover y llevar las actuaciones que correspondan por verificación de incumplimiento de las normas legales y convencionales del trabajo y la Seguridad Social, mediante el procedimiento que se determina en ésta norma y aplicar las sanciones que en esta ley se establecen. El accionar de la Autoridad Administrativa del Trabajo, ejercitando las funciones de inspección, es preventivo y educativo en miras a obtener el cumplimiento adecuado de las normas laborales, sin perjuicio de la respectiva función punitiva por infracción a las referidas normas.? A su vez, el Art. 11 de la Ley Nº 265 dispone que la Autoridad Administrativa del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires tiene, en orden a la indelegable misión que le corresponde al Estado de asegurar la integridad psicofísica de los trabajadores, facultades propias de fiscalización de las condiciones y medio ambiente del trabajo, haciendo aplicación de la Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo y normas complementarias. En lo relativo a las condiciones y medio ambiente del trabajo (Capítulo II), finalmente y en lo que aquí respecta, la ley citada precedentemente prescribe ?la Autoridad Administrativa del Trabajo, como consecuencia de las facultades de fiscalización y control de las normas relativas a condiciones y medio ambiente del trabajo, es la encargada de aplicar las sanciones que corresponden por su incumplimiento.? (Art.13). En el capítulo III ?De las infracciones y sanciones? la referida ley dispone: ?la Autoridad Administrativa del Trabajo aplica sanciones por infracciones a las normas vigentes relativas al trabajo, la salud, higiene y seguridad en el trabajo, la Seguridad Social y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo? (Art. 15). Sobre este tipo de función administrativa, se ha expresado que ?lo peculiar es que la norma vincula directamente a los destinatarios a adoptar una cierta conducta, pero a la vez habilita a la Administración a que fiscalice el efectivo cumplimiento de la misma. Esa habilitación suele comprender: una facultad de inspección sobre la actividad privada donde la conducta debida ha de adoptarse; normalmente, junto a dicho poder de inspección, el de declarar con efectos vinculantes la extensión concreta del deber de que se trate y su grado de realización concreta; finalmente, una potestad de ejecución forzosa y, eventualmente también, sancionatoria de los incumplimientos? (v. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Madrid, Civitas, 2001, págs. 131/132). Llegados a este punto cabe hacer referencia a la normativa invocada en las actas cuestionadas en autos. El art. 76 del Decreto Nº 351/79 determina que ?en todo establecimiento donde se realicen tareas en horarios nocturnos o que cuenten con lugares de trabajo que no reciban luz natural en horarios diurnos deberán instalarse un sistema de iluminación de emergencia.? Luego especifica las características que debe reunir el sistema de iluminación referido. El art. 80 prescribe la manera en que se deben señalar las vías de evacuación en caso de peligro, así como también las vías normales o de emergencia. El art. 172 especifica las características que deben reunir los medios de escape -libre de obstáculos, señalizados de manera inequívoca; ancho de pasillos, escaleras y demás medios de escape, entre otras-. Los Arts. 95 y 96 prescriben que las instalaciones y equipos eléctricos de los establecimientos deberán cumplir con las prescripciones necesarias para evitar riesgos a personas o cosas, debiendo cumplir con las exigencias de las normas técnicas correspondientes y lo previsto en el capítulo 14 del precepto en estudio. El Art. 98 de la citada normativa regula que los trabajos de mantenimiento serán efectuados exclusivamente por personal capacitado, debidamente autorizado por la empresa para su ejecución. Finalmente, el art. 8 de la ley Nº 19.587 establece que ?todo empleador debe adoptar y poner en práctica las medidas adecuadas de higiene y seguridad para proteger la vida y la integridad de los trabajadores, especialmente en lo relativo: a) a la construcción, adaptación, instalación y equipamiento de los edificios y lugares de trabajo en condiciones ambientales y sanitarias adecuadas...? El art. 17 de la ley 265 prescribe ?se consideraran infracciones graves, las siguientes: (...) h) las acciones u omisiones que importen el incumplimiento de las obligaciones en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo, siempre que no fueran calificadas como muy graves?. El Art. 18 de la ley Nº 265 prescribe ?se consideran infracciones muy graves, las siguientes: (...) g) las acciones u omisiones del inciso h) del Artículo anterior que deriven en riesgo grave e inminente para la salud de los trabajadores.? El Art. 19 de la ley Nº 265 establece ?las sanciones a aplicar, por los incumplimientos tipificados precedentemente, son las siguientes: (...) b) las infracciones graves se sancionan con multa de pesos ... (\$ ... ) a pesos ... (\$ ... ) por cada trabajador afectado con la infracción; c) las infracciones muy graves son sancionadas con multa de pesos ... (\$ ... ) a pesos ... (\$ ... ) por cada trabajador afectado con la infracción?. 2º) Que es preciso recordar que los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquéllas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso (Fallos: 306:444; 302:235; 301:676; 300:535; 272:225, entre otros). 3º) De las actuaciones administrativas Nº 36424/2009, único

medio probatorio desplegado en la presente causa se desprenden, en lo que aquí interesa, las constancias que se detallan a continuación. De las Actas N° 14683/08 -de fecha 16/09/2008, agregada a fs. 2- y Nro. 5669/09 -del día 26/02/09, glosada a fs. 4-, se desprende que los inspectores actuantes constataron en el domicilio de la ?Asociación Civil Instituto Esquíú?, sito en la calle 11 de Septiembre 1240 de esta Ciudad, las infracciones que allí se detallan, indicando que los hechos constatados en la primera oportunidad constituían infracción a los arts. 76, 80, 81, 95, 96 y 172 del Decreto Nro. 351/79 y al art. 8 inc. a) de la ley 19.587; y al art. 98 del Decreto 354/79 en la segunda inspección. A fs. 6/vta., mediante providencia N° 26031-DGPDT-2009, se ordena instruir sumario a la sociedad imputada y se ordena su citación. A fs. 15 la sumariada presentó su descargo, atacó de nulidad las actas labradas y peticionó una nueva inspección a fin de verificar que ha dado ?estricto cumplimiento con la normativa referida a seguridad e higiene?. A fs. 19/vta. luce el Dictamen Jurídico de rigor, de fecha 21/11/11. A fs. 21/22 obra la Disposición N° DI-2012-1837-DGPDT, de fecha 23/03/12, mediante la cual se imponen las multas aquí cuestionadas. En la parte resolutive de la misma se lee ?...impónese a ?INSTITUTO ESQUIU ASOCIACION CIVIL? con domicilio en la calle 11 de Septiembre N° 1240 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las siguientes sanciones: 1) una multa de PESOS ... (\$ ... ) por la infracción cometida a los artículos 95 y 96 del Decreto Nro. 351/79, prevista en el artículo 18 inciso g) y 19 inciso c) de la Ley N° 265 por dos trabajadores afectados, lo que hace un total de PESOS ... (\$ ... ); 2) una multa de PESOS ... (\$ ... ) por la infracción cometida al artículo 98 del Decreto N° 351/79, prevista en el artículo 18 inciso g) y 19 inciso c) de la Ley N° 265; 3) una multa de PESOS ... (\$ ... ) por la infracción cometida al artículo 76 del Decreto N° 351/79, prevista en los artículos 17 inciso h) y 19 inciso b) de la Ley N° 265; 4) una multa de PESOS ... (\$ ... ) por la infracción cometida al artículo 8 inciso a) de la Ley 19.587, prevista en los artículos 17 inciso h) y 19 inciso b) de la Ley N° 265; 5) una multa de PESOS ... (\$ ... ) por la infracción cometida a los artículos 80 y 172 del Decreto N° 351/79, prevista en los artículos 17 inciso h) y 19 inciso b) de la Ley N° 265; todo lo cual totaliza una suma de PESOS ... (\$ ... )?. Además, la mentada decisión declaró la inoficiosidad de la infracción al art. 81 del Decreto N° 351/79 consignada en el acta obrante a fs. 2 (v. art. 2°). 4°) A fs. 24 solicita la impugnante se deje sin efecto la Disposición N° DI-2012-1837-DGPDT. Su argumento radica principalmente en considerar que la Dirección de Protección del Trabajo no resulta competente para aplicar multas como las de marras, pues indica que el Instituto Esquíú es un establecimiento educativo, encontrándose regulado el aspecto edilicio a través de normas específicas. Refiere que ?todo lo atinente a cuestiones de seguridad e higiene, se encuentra regulado en la actualidad por la Plataforma Establecida por la Unidad Ejecutora, organismo creado en el ámbito del Decreto 538/09, que a la vez es reglamentario de la ley 2189 de Escuelas Seguras?, organismo que considera es el único facultado para inspeccionar establecimientos de enseñanza. Se agravia en la esgrimida superposición de organismos y colisión de normas, lo que -arguye- constituiría una violación a su derecho de defensa. 4.1) Más allá de que se cuestione la competencia de la Dirección de Protección del Trabajo, lo cierto es que no ha sido objeto de agravio la existencia de las infracciones. En este punto la accionante no ha aportado ningún medio de prueba tendiente a desvirtuar el contenido de las actas de constatación libradas en el marco de las actuaciones administrativas n° 36424/09, ni en sede administrativa ni en sede judicial, por lo que, de conformidad con lo normado por el art. 26 de la ley N° 265, las actas de constatación labradas por los inspectores en su calidad de autoridad pública hacen fe, por lo que habré de atenerme a su contenido. Solo a mayor abundamiento cabe consignar que esta postura resulta abonada con lo peticionado por la misma actora, quien a fs. 15 solicitó se ordene ?...una nueva inspección para verificar que el Instituto Esquíú ha dado estricto cumplimiento con la normativa referida a seguridad e higiene...? (el resaltado me pertenece) lo que descarta cualquier cuestionamiento acerca de la ocurrencia de los hechos que dieron sustento a las infracciones constatadas. Sin embargo, cabe aclarar que la alegada subsanación de las irregularidades detectadas -sobre la cual nada se ha probado- no determina la extinción de la potestad sancionatoria. 4.2) Ahora bien, en el caso resulta ser el punto dirimente del entuerto la facultad de la Dirección General de Protección del Trabajo de imponer las multas cuestionadas en autos. Se ha dicho que ?la validez del acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos requisitos esenciales: tales requisitos concrétnanse en los 'elementos' de dicho acto, los cuales deben concurrir simultáneamente en la forma requerida por el ordenamiento jurídico (...) De modo que los 'elementos' del acto administrativo son los requisitos que deben concurrir simultáneamente para la plena validez y eficacia del acto en cuestión.? (Marienhoff, Miguel S. ?Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Ed. Abeledo Perrot, Cuarta Edición actualizada, página 222) La competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente realizar y es uno de los requisitos esenciales del acto administrativo en tanto el art. 7 inc. a) del Decreto N° 1510/97 así lo estipula al prever que deben ser dictados por autoridad competente. Ahora bien, el art. 2 del mencionado decreto indica que la competencia del órgano administrativo resulta, según los casos, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Mediante la ley N° 265 se establecieron las funciones y atribuciones que desarrollaría la Autoridad Administrativa de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el ejercicio del poder de policía conferido por el art. 44 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. La Dirección General de Protección del Trabajo tiene como función la fiscalización, control y sanción por

incumplimientos de las normas relativas a la salud, higiene y seguridad, la Seguridad Social y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo. En lo que aquí nos ocupa, las principales áreas de responsabilidad de esa Dirección, son realizar la fiscalización de los establecimientos situados en el ámbito de la C.A.B.A., persiguiendo el cumplimiento de la normativa vigente en materia de higiene y seguridad, protección y resguardo de los trabajadores que en ellos desarrollan tareas. Dentro de sus funciones se encuentran la de verificar que los empleadores cumplan con todas las obligaciones a su cargo, garantizar la tutela de los menores en el trabajo e intervenir en los conflictos individuales y colectivos de la relación laboral. Es también tarea de esa Dirección la rúbrica de documentación laboral, así como el asesoramiento jurídico gratuito y la recepción de denuncias por incumplimiento a la normativa laboral vigente. Así, fue en cumplimiento de estas mismas funciones que el organismo verificó las infracciones a las normas laborales y procedió a confeccionar las actas de constatación que finalmente dieron lugar a la intervención del suscripto. Incluso al imponer la multa al apelante, actuó también el Director General de Protección del Trabajo del Poder Ejecutivo local conforme las facultades constitucionales y lo prescripto por los art. 25 a 35 de la referida ley N° 265. A la luz de estos principios es que no puede dejar de señalarse que si bien es cierto que existe una ley específica (la ley N° 2.189) -en cuyo ámbito de aplicación la apelante no ha acreditado estar comprendida- también es innegable que no existe ninguna disposición, expresa o razonablemente implícita, que excluya a los establecimientos educativos de cualquier otro control, sumado ello a que no se advierte la referida colisión de normas y teniendo en cuenta que la recurrente se limita a mencionar de manera genérica que se violó su derecho de defensa, sin precisar mayores datos ni como considera que ello sucedió. En este punto, y a modo de obiter dictum, cabe mencionar que aún en la mejor hipótesis para la accionante, la invocada superposición y colisión de normas y organismos no es tal, pues el bien jurídico tutelado por los órganos involucrados en el caso de autos no resulta ser el mismo. El régimen normado por la ley N° 2189 tiene por objeto la implementación de los lineamientos generales de seguridad, destinados a promover en los institutos educativos estrategias de prevención de accidentes, atención de emergencias, mejoramiento y actualización de infraestructura y de equipamiento y la adopción de sistemas de protección y seguridad escolar en todas sus facetas; y la ley N° 265 regla las condiciones de higiene, seguridad, protección y resguardo para los trabajadores. Por ello no se advierte posibilidad alguna de duplicación de sanciones. Tampoco resulta atendible el agravio vertido en relación a la existencia de perjuicio irreparable fundado solo en la alegada incompetencia del organismo que dictó la resolución, pues como ya se dijo, además de que el incumplimiento a la normativa no ha sido cuestionado, el ente gubernamental actuó dentro de sus funciones. Máxime cuando se advierte la fecha del acta N° 14683/08 (16/09/08) y el día en que fue firmado el decreto que crea la Unidad Ejecutora del Régimen de Escuelas Seguras de Gestión Privada (Decreto N° 538/09 de fecha 12/06/09), que conforme fuese manifestado por la recurrente sería en la actualidad ?...el único facultado para inspeccionar a los establecimientos de enseñanza...? (cfr. fs. 24). 5°) Sin perjuicio de tener en cuenta que no ha sido introducido de manera oportuna por la accionante, atento lo que se desprende del estudio de su alegato -donde peticiona que la multa se lleve al mínimo legal-, no resulta ocioso resaltar que la asociación impugnante no ha cuestionado la calificación que ha efectuado la Autoridad Administrativa de cada una de las infracciones cometidas, ni los montos fijados, como así tampoco ha expuesto argumento alguno tendiente a respaldar su solicitud. 6°) En suma, las consideraciones efectuadas me llevan a concluir que las sanciones aplicadas cuentan con sustento fáctico y jurídico suficiente, y que no se han aportado elementos que permitan desvirtuar la presunción de legitimidad que posee la resolución atacada (art. 12 del Decreto N° 1510/97). Por las razones expuestas, y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal, FALLO: 1) Rechazando la impugnación efectuada por la ?Asociación Civil Instituto Esquíú? en los términos del artículo 34 de la Ley N° 265 contra la Disposición N° DI-2012-1837-DGPDT, con costas (Art. 62 CCAyT); 2) En atención a lo dispuesto por los artículos 2, 11, 17, 21, 23, 27, 29 y 54 de la Ley N° 5134 y la Resolución de Presidencia N° 234/2015 del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, teniendo en cuenta el monto del proceso, la naturaleza y complejidad del juicio, el resultado obtenido, la extensión, calidad y eficacia de la labor desarrollada y las etapas comprendidas, régulense los honorarios del Dr. Marcelo Ariel Almonacid, en su calidad de letrado apoderado de la parte actora, en la suma de pesos ... (\$ ... ); y los del Dr. Rodolfo Sergio Horacio Bianchi, en su calidad de letrado apoderado de la parte demandada en la suma de pesos ... (\$ ... ). Dichos honorarios deberán ser abonados en el plazo de diez días. Regístrese, notifíquese por Secretaría a las partes, al Ministerio Público Fiscal en su público despacho y, oportunamente archívese. Correlaciones: LEGISLACIÓN Buenos Aires (Ciudad), Ley 265 - BO. 30/12/1999 Nota: (\*) Nota de la redacción: Se advierte al suscriptor que por tratarse de un fallo de primera instancia, el mismo podría no encontrarse firme al momento de su publicación. 003552E