

Dirección General De Protección Del Trabajo Multa Infracción A Normativa De Seguridad Del Trabajo

JURISPRUDENCIA

normativa de seguridad del trabajo

Se rechaza el recurso de apelación interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Protección del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires, que impuso una multa a la recurrente por infracción a la normativa aplicable en materia de seguridad del trabajo.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de diciembre de 2015.

Y VISTOS: Para dictar sentencia en los autos señalados en el epígrafe, de cuyas constancias resulta: I. A fs. 31/32 RAFAEL SALAS y CIA SRL, por apoderado, interpone recurso de apelación contra la resolución de fecha 5 de septiembre de 2012 dictada por el Director Gral. De Protección del Trabajo de la CABA en el Expediente N° 504806/2010, solicitando que se revoque la resolución impugnada. Manifiesta que la sanción impuesta resulta excesiva y confiscatoria, por lo que la considera inconstitucional (artículo 17 de la Constitución Nacional). Relata que la autoridad de aplicación no meritó ninguna de las pautas establecidas en el artículo 21 de la Ley 265 para graduar la sanción, aplicando en todos los casos el máximo de las penas. Agrega, que no se tuvo en cuenta que no existieron advertencias anteriores al acta de constatación de fecha 16 de junio del 2010, como tampoco que ante el requerimiento de la inspección la totalidad de las infracciones detectadas fueron adecuadas en el plazo de seis días corridos y que no se produjo ningún perjuicio. II. Previo dictamen fiscal -ver fs. 37 y vta.- a fs. 39 se declaró habilitada la instancia y se ordenó el traslado de la demanda. III. A fs. 41 se recibieron las actuaciones en este Juzgado en virtud de lo dispuesto por la Resolución del Consejo de la Magistratura de la C.A.B.A. N° 502/2012 y Resolución de Presidencia de dicho organismo N° 146/2013, radicación que fue consentida por las partes. IV. A fs. 54/55 vta. la parte actora adecua demanda. Añade que el Director General de Protección del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires, decidió aplicarle una multa de pesos treinta siete mil (\$37.000), por supuestas infracciones a los artículos 24, 47, 52, inc. b, 210, 214, 223, y 224 del Decreto N° 911/96 en la obra sita en la calle Gaona N° 2400, esquina Trelles, de esta Ciudad. Destaca que el 23 de junio de 2001 -esto es sólo una semana después de haber sido labrada el acta N° 0064799- se constató el cumplimiento del requerimiento efectuado. Por último, funda en derecho y ofrece prueba. V. Por su parte, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fs. 73/76 contesta demanda. Realiza las negativas de rigor, y expone que las actuaciones administrativas del expediente N° 504806/2010 se inician ante el procedimiento realizado el día 16/06/2010 y siguientes por infracción los artículos 24, 223, 224, 210, 47, 214, inciso b, 47 y 52, inciso b, del Decreto 911/96, receptado por los artículos 17, inciso h, 19, incisos b y c, y 18, inciso g, de la Ley 265. Sostiene que la actora ataca de manera imprecisa el acto administrativo, cuando de las constancias administrativas se desprende claramente que tuvo debido conocimiento del hecho, como también oportunidad de ejercer su defensa, pero que sin embargo consintió la instrucción sumarial. Por lo que señala que la autoridad de aplicación debe efectuar la intimación para que el actor rápidamente normalice las irregularidades sino la aplicación de la sanción, pues de otra manera los administrados esperarán las inspecciones, tratarían de regularizar las contravenciones y todo se agotaría en un requerimiento que puede cumplirse o no. Lo cierto -agrega- es que la administración sólo aplicó la graduación de la multa correspondiente. Concluye que la empresa ha infringido la normativa aplicable en materia de seguridad del trabajo, por lo que corresponde la aplicación de la sanción, pues la falta se ha cometido. Subraya que la resolución atacada no tiene vicio alguno, mucho menos manifiesto, por lo tanto posee presunción de legitimidad y aquí la sumariada no ha arrimado elementos que permitan apartarse de este principio. Añade que la posibilidad de decretar la invalidez o nulidad de los actos administrativos está limitada, en materia de medidas de policía, seguridad o salubridad, como el caso de autos. Finalmente, ofrece prueba, formula reserva de plantear recurso de inconstitucionalidad en los términos del artículo 27 de la Ley 402 como del recurso extraordinario del artículo 14 de la Ley 48. VI. A fs. 82 tuvo lugar la audiencia prevista por el artículo 288 del CCAyT. A fs. 85 se pusieron los autos para alegar, no habiendo ninguna de las partes ejercido el derecho. Finalmente a fs. 92 vta. se dictó resolución llamando los autos para sentencia, la cual quedó firme. CONSIDERANDO: I. Que en primer lugar, conviene señalar que si bien la Ley N° 265 prevé un ?recurso? judicial contra los actos dictados por la autoridad administrativa del trabajo (artículo 34), se trata de una impugnación de un acto administrativo, en relación con el cual puede hacerse una revisión plena y, en su caso, producirse todas las pruebas que, ofrecidas por las partes, sean conducentes para la decisión del litigio. En este sentido, la doctrina ha precisado que el llamado ?recurso judicial? es ?un acto procesal en el cual se formula una pretensión contra un acto administrativo y con el que se inicia un juicio administrativo especial o extraordinario? y que ?[e]s como la acción un medio de impugnación de actos administrativos, los dos inician juicios distintos a los que corresponde diversa estructura? (Diez, Manuel María - Hutchinson, Tomás, Derecho Procesal Administrativo, Buenos Aires, Plus Ultra, 1996, pág. 218). Cabe añadir que más allá de las diferencias de estructura con el proceso

ordinario (en particular, en materia de plazos), el trámite que se siga debe brindar una instancia judicial suficiente y adecuada a los fines de la validez constitucional del procedimiento. II. Que aclarado ello, corresponde dilucidar la procedencia de la impugnación efectuada por la firma pretensora en autos. A tal fin, es preciso hacer referencia, en primer lugar, a la normativa que rige la actuación de la autoridad de aplicación. II.1. Cabe destacar que las competencias de la Autoridad Administrativa del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires se encuentran reguladas 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. artículo 1°). El artículo 3° de la citada 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; (...) 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”. A su vez, el artículo 11 del mismo cuerpo normativo prevé que “[s]in perjuicio de las facultades y competencias determinadas en la Ley de Riesgos del Trabajo, determinase 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”. Por su parte, el artículo 15 de dicha ley dispone que “[l]a 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”. II.2. Debe ponerse de resalto que, sobre este tipo de función administrativa, se ha expresado que “[l]o 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). III. Que así las cosas, corresponde analizar los argumentos esgrimidos por la impugnante. III.1. En primer lugar, es preciso indicar que de las constancias obrantes en autos se desprende que mediante Acta N° 0064799 de fecha 16/06/10 el inspector actuante da cuenta que en Av. Gaona 2400, funciona un local comercial (Farmacity) de planta baja y primer piso en estado de albañilería, donde trabajan diez personas. En dicha acta se constató la existencia de infracciones al régimen normativo vigente. En efecto, se observó: 1) Falta de baños adecuados (baño químico), no hay ducha con agua caliente (afecta a 10 personas); 2) En vía pública (sobre calle Trelles) hay un andamio de más de 2 metros con plataforma menor a 0.60 y sin baranda doble (0,50 m y 1 m). Afecta a 1 persona; 3) Hay operario electricista realizando tareas subido a escalera de mano (afecta a 1 persona); 4) Hay acceso inseguro a escalera hacia 1° Piso (afecta a 3 personas); 5) Escalera provisoria hacia 1° Piso no está fija y no sobrepasa 1 m (afecta a 3 personas); 6) Falta protección a la caída de personas (doble baranda a 0.50 m y 1 m) en hueco escalera 1° Piso (afecta a 3 personas)? (Ver fs. 2). En dicha oportunidad, se intimó a adecuar los puntos pre-referidos (Conf. fs. 3) y se le exigió que exhibiera la siguiente documentación para electricistas: ?Punto I) Constancia inscripción en monotributo, certificado contra accidentes personales, capacitación? (Ver fs. 4). Posteriormente, mediante Acta N° 0066184 del 23 de junio del 2010, se verificó la adecuación de todos los puntos requeridos por lo que se dispuso el levantamiento de la suspensión de tareas oportunamente ordenada. A fs. 17 obra el descargo formulado por la sumariada, quien alegó haber dado cumplimiento puntualmente con todas y cada una de las medidas de higiene y seguridad, como también con los requerimientos efectuados por la Administración. III.2. Sentado ello, corresponde expedirse respecto del planteo promovido por la sumariada. La actora impugna la Disposición N° DI-2012-5368-DGPDT, de fecha 05 de septiembre de 2012 obrante a fs. 23/24 -notificada el 26/09/2012- en tanto se agravia por “[...] lo excesiva y confiscatoria que aparece la sanción de un multa impuesta; la que por su discrecionalidad hace asomar la inconstitucionalidad (art. 17 CN) del precepto aplicado, importando además un abuso por su desproporción con las faltas presuntamente incurridas? (sic). Añade “[...] que solo una semana después (...) se constató el total cumplimiento del requerimiento efectuado en el acta que da origen a las multas impuestas? (ver fs. 54 vta.). Sin embargo, adelanto que asiste razón al Gobierno cuando sostiene que: “[...] La resolución atacada no tiene vicio alguno mucho menos manifiesto. Por lo tanto, posee presunción de legitimidad y aquí la sumariada no ha arrimado elementos que permitan apartarse de este principio? (ver fs. 75). En este sentido, vale destacar que “[...] La existencia del procedimiento administrativo, que no puede exhibirse

en la actividad jurídica privada, marca la diferencia para conceptuar a los documentos administrativos sin necesidad de que sean instrumentos públicos, ni privados. Son pruebas escritas, se presumen documentos auténticos mientras no se pruebe lo contrario. Hacen fe de su otorgamiento, de la fecha y de las declaraciones que haga el funcionario que los suscribe, pero es innecesaria la tacha de falsedad para desvirtuarlos -como en el instrumento público-; pueden ser contrarrestados por cualquier clase de prueba. [...]

Cabría distinguir, por lo tanto, entre instrumentos (administrativos) públicos, por un lado, y documentos (administrativos) oficiales, por otro, y estos últimos poseerían virtualidades probatorias que no son ni las del simple documento privado, ni las del instrumento público. Gozan de una 'presunción de veracidad'. Dichas presunciones, de las que gozan algunos documentos, no constituyen técnicamente auténticas presunciones de hecho, pues no se dispensa a la Administración de probar el hecho discutido. El mecanismo es otro. Se otorga valor probatorio privilegiado, aunque no absoluto, a los documentos administrativos en los que se afirme por un funcionario que un hecho necesitado de prueba ha acontecido. Con ello se satisface la carga de la prueba que incumbe a la Administración y se traslada al particular la carga de destruir esa llamada presunción mediante la prueba de lo contrario? (Hutchinson, Tomás, Derecho Procesal Administrativo, Rubinzal Culzoni, Bs. As., 2009, t. III, p. 105). En consonancia, la jurisprudencia del fuero ha sostenido que, 'el acta de infracción constituye prueba de los hechos constatados y, consecuentemente, es la parte recurrente quien debe alegar y en particular probar su invalidez -al menos en términos indiciarios-. En caso contrario, debe tenerse por ciertos los hechos y por válido el acto estatal (cfr. CámCAyT, Sala I in re 'Rojo Rouvier Carlos Alberto c/ GCBA s/ otras demandas contra la Aut. Administrativa' del 22/12/2008). En tal sentido, y frente a la ausencia de elementos probatorios que permitan desvirtuar las constancias de las actas de constatación Nros. 0064799 de fecha 16 de junio de 2010, y 0066184 del 23 de junio de 2010 agregadas a estos actuados, corresponde tener por acreditadas las infracciones imputadas. Al respecto, no puede soslayarse que el artículo 301 del CCAyT establece que '[i]ncumbe la carga de la prueba a la parte que afirme la existencia de un hecho controvertido o de un precepto jurídico que el tribunal no tenga el deber de conocer?. En este orden de consideraciones, se ha dicho que 'la iniciativa de las pruebas corresponde a las partes. El juez no conoce, normalmente, otros hechos que aquellos que han sido objeto de prueba por iniciativa de los litigantes' (Couture, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, Depalma, 1997, pág 188). Explicando el alcance de dicho principio, manifiesta Reimundin que "[l]a iniciativa probatoria del juez no puede prevalecer sobre la que se impone a las partes como consecuencia de la carga, sino que la actividad jurisdiccional se dirige a completar la insuficiencia de la instrucción" (Derecho Procesal Civil, pág. 181, cit. por Palacio, Lino E., Derecho Procesal Civil, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, pág. 261). Que resta analizar el agravio referido al monto de la multa impuesta. A tal fin es necesario mencionar la plataforma normativa involucrada en autos. El artículo 17 de la Ley 265, en lo pertinente establece: 'Se consideran 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?. Por su parte, el artículo 18 de dicha ley señala: 'Se consideran infracciones muy graves, las siguientes: (...) g) las acciones u omisiones del inc. h) del artículo anterior que deriven en riesgo grave e inminente para la salud de los trabajadores?. Por último, el artículo 19 del mismo cuerpo normativo prescribe: 'Las sanciones a aplicar, por los incumplimientos tipificados precedentemente, son las siguientes: b) las infracciones graves se sancionan con multa de pesos doscientos cincuenta (\$ 250.-) a pesos mil (\$ 1.000.-) por cada trabajador afectado por la infracción; c) las infracciones muy graves son sancionadas con multa de pesos mil (\$ 1.000) a pesos cinco mil (\$ 5.000) por cada trabajador afectado por la infracción?. Resulta atinado poner de manifiesto que cuando median facultades como las que el GCBA ejerce en este caso, la autoridad pública goza de un margen razonable para imponer la graduación de la multa correspondiente, siempre dentro del marco que la ley establece. En autos la interpretación de los criterios de merituación fijados en el artículo 21 de la Ley N° 265, es dejado a la apreciación del órgano que dicta el acto. En este contexto, cobra vital importancia recordar, tal como lo hiciera la Cámara Nacional Electoral en la sentencia 'Asociación por los Derechos Civiles y otros s/acción de amparo c/Estado Nacional' del 06/08/2013 con cita en doctrina inveterada del Alto Tribunal, que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Conf. CSJN, Fallos 1:36; 53:420; 155:248; 311:2580; 321:1187; 323:4130; 324:2315 y 3358; 326:2004; 328:3573; 329:1675, entre otros). El alcance del control judicial es más limitado en estos supuestos ya que los límites a la discrecionalidad están dados por las categorías de la razonabilidad, la buena fe y la desviación de poder, que constituyen limitaciones más o menos elásticas, vagas e imprecisas, que necesitan de una investigación de hecho en el caso concreto a fin de determinar su transgresión. Sentado lo anterior, considero que no ha podido verificarse en la causa que la Administración haya traspasado el umbral de la razonabilidad. Que, por lo demás no se advierte que la multa impuesta resulte excesiva como alega el accionante. Por consiguiente, y atento a encontrarse el monto de la multa impuesta

dentro de los límites de graduación fijados por ley, entiendo corresponde confirmarla. Por las razones expuestas RESUELVO: 1º) Rechazar el recurso interpuesto por RAFAEL SALAS Y CIA SRL en los términos del artículo 34 de la Ley Nº 265 contra la Disposición Nº DI-2012-5368-DGPDT. 2º) Imponiendo las costas a la impugnante vencida (conf. art. 62 del CCAyT). 3º) Ponderando la labor desarrollada y teniendo en cuenta las etapas procesales cumplidas en la presente causa, se regulan los honorarios de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley Nº 5.134. A continuación se determina, la proporción correspondiente a la tarea cumplida por cada uno de los letrados intervinientes, la importancia jurídica de las respectivas actuaciones, así como el resultado obtenido en el proceso. En virtud de ello se fijan los mismos a la dirección letrada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Rodolfo Sergio Horacio Bianchi (apoderado) en la suma total de pesos seis mil doscientos noventa (\$6.290) y a la dirección letrada de la parte actora a cargo del Dr. Pablo Alejandro Axenfeld (apoderado) en la suma total de pesos cuatro mil cuatrocientos cuarenta (\$4.440) correspondientes a las tres etapas del proceso. Todo ello, de acuerdo a lo previsto en los arts. 15, 16, 17, 20, 49, 60 y ccdtes. de la ley 5.134 y Resolución de Presidencia del Consejo de la Magistratura de la CABA Nro. 234/15, fijando el plazo de diez (10) días para su pago en los términos del art. 56 y ccdtes. de la mencionada ley. Regístrese, notifíquese por Secretaría a las partes y oportunamente archívese. Correlaciones: [Ley 265](#) - BO: 30/12/1999 Instituto Esquiú Asociación Civil c/GCBA s/otras demandas contra la aut. administrativa - Juzg. Cont. Adm. y Trib. Nº 17 - 01/09/2015 007339E