



## G O B I E R N O D E L A P R O V I N C I A D E B U E N O S A I R E S

2022 - Año del bicentenario del Banco de la Provincia de Buenos Aires

### Resolución

**Número:** RESO-2022-771-GDEBA-SSTAYLMTGP

LA PLATA, BUENOS AIRES

Domingo 6 de Marzo de 2022

**Referencia:** EX-2021-23650229-GDEBA-DILMTGP -Recurso MOSQUERA CONDE ALEJANDRA

---

**VISTO** el Expediente N° 2021-23650229-GDEBA-DILMTGP, la Resolución N° RESO-2021-5318-GDEBA-DILMTGP, las Leyes Provinciales N° 10.149 y N° 12.415, y

#### **CONSIDERANDO:**

Que a orden 31 la infraccionada MOSQUERA CONDE ALEJANDRA ha interpuesto recurso contra el resolutorio condenatorio dictado en autos;

Que analizadas las cuestiones formales, corresponde manifestar en los términos del artículo 61 de la Ley N° 10.149 que el recurso incoado deviene formalmente inadmisibles, en virtud de no haber sido abonado el monto derivado de la multa impuesta, ni haberse presentado en tiempo útil de tres días de acuerdo con el mencionado artículo (cédula notificada en fecha 21/12/2021 y cargo del recurso presentado en fecha 28/12/2021);

Que al respecto es importante destacar que el depósito previo de la multa impuesta en la mencionada Resolución es requisito "sine qua non" a los efectos de la concesión del recurso de apelación previsto en el artículo 61 de la Ley N° 10.149, siendo dicho recaudo imprescindible a los efectos de habilitar la vía de revisión de la decisión administrativa por ante el Tribunal del Trabajo que en turno corresponda;

Que en este sentido la jurisprudencia ha sostenido: "El fundamento del requisito exigido por el artículo 30 del CPCA traducido en la locución "solve et repete", debe considerarse una cuestión prejudicial, es decir, que el pago de la obligación debe ser previo a la interposición de la acción judicial, pues la finalidad de la norma citada es preservar el normal desenvolvimiento de las finanzas públicas, poniéndolas a cubierto de argucias procesales o expedientes dilatorios, razón por la cual la pretensión cautelar del actor implicaría dejar sin efecto la norma para ese caso". (CCAB artículo 30; CCAB artículo 22 SCBA B. 55283 I 14-12-1993 "Pertener Caja de Ahorro para fines determinados c/ Provincia de Buenos Aires Tribunal Fiscal s/ demanda Contenciosa administrativa);

Que el artículo 61 de la Ley N° 10.149 prevé dos requisitos de admisibilidad formal del recurso de apelación: interposición en tiempo útil de tres días hábiles a partir de la notificación y “previo pago de la multa” impuesta. Sobre este último, cabe señalar que la jurisprudencia ha sostenido: “Si el particular no cumple con el pago previo de una multa, previsto como recaudo en las normas de procedimiento administrativo, falta un requisito básico de procedencia de la instancia previa”. SCBA, B 51129 S 27-6-95 Goldman, Simón Raúl c/Provincia de Buenos Aires s/Demanda Contencioso administrativa;

Que así, el pago previo es una condición *sine qua non* para acceder a la jurisdicción, no implicando el cumplimiento de tal requisito ni denegación de justicia, ni conculca el derecho constitucional de legítima defensa. El principio *solve et repete* constituye desde el punto de vista jurídico el corolario lógico de la legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos;

Que por su parte la apelante plantea la inconstitucionalidad de los artículos 15 y 61 de la Ley N° 10.149, sosteniendo que dichas normas violentan los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional, es decir, las garantías de justicia, del debido proceso y el derecho de propiedad. Manifiesta que las normas impugnadas resultan contrarias a los preceptos y garantías consagrados en los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional y en los tratados internacionales con jerarquía superior a las leyes, conforme lo prescripto por el artículo 75 inciso 22 de la Carta Federal, que dicho requisito importa una lesión del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y por ende se viola el derecho al debido proceso formal y sustancial. Cita jurisprudencia, manifestando que no debería resultar admisible que el acceso a la justicia y la eventual fiscalización judicial de la actividad administrativa sean subordinadas a la capacidad económica del interesado quien debería soportar, si es que no puede satisfacer la multa, la sanción impuesta y por otro lado, quedaría clausurada la discusión sobre su validez o invalidez material, con el evidente desmedro del principio de legalidad;

Que en principio y al respecto es dable señalar que la evaluación acerca de la eventual inconstitucionalidad de la normas en cuestión, excede ampliamente el marco de competencia de esta Autoridad Administrativa Laboral;

Que los mismos resultan inatendibles en esta instancia administrativa, siempre que, conforme la división de poderes del Estado, consecuencia de la forma republicana de gobierno que fuera la adoptada por la Provincia de Buenos Aires, a la Administración le está vedado pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las leyes, facultad que constituye la “*ultima ratio*” del ordenamiento jurídico y se encuentra reservada de manera exclusiva y excluyente al Poder Judicial;

Que no obstante ello cabe destacar que, dicho recaudo resulta imprescindible (como ya se indicara al analizar las cuestiones formales de la presentación bajo estudio), a los efectos de habilitar la vía de revisión de la decisión administrativa por ante el Tribunal del Trabajo que en turno corresponda;

Que en ese sentido la doctrina al comentar la Ley Provincial N° 11.653 ha dicho: “*Ahora bien, y aunque tal posibilidad no aparezca expresamente determinada, si el recurso no satisface los recaudos mínimos de admisibilidad (plazo, fundamentación y carga económica: previo pago de la multa) el Tribunal del Trabajo debe declararlo inadmisibile.*” Ricardo Sosa Aubone, “Ley de Procedimiento Laboral de la Provincia de Buenos Aires N° 11.653”, página 1137; “*También se debe tener en cuenta el artículo 61 de la Ley N° 10.149, ya que establece que las multas que el Subsecretario de Trabajo imponga podrán apelarse dentro del término de tres días de notificadas ante el Tribunal del Trabajo del lugar donde se cometió la infracción, previo pago de la multa*”. Estela Milagros Ferreirós, “Procedimiento laboral de la Provincia de Buenos Aires”, página 498;

Que dentro de esa tendencia podemos citar a Fernando Manuel Rivera, quien en su libro "Código de Procedimiento Laboral de la Provincia de Buenos Aires" (Depalma 1996) al comentar el artículo 57 de la Ley Nº 11.653 (Apelación de Resoluciones Administrativas), señala: *"Si la Resolución hubiera condenado al pago de una cantidad determinada, el Recurso de Apelación ante el Tribunal del Trabajo se concederá previo depósito de los importes condenados"*;

Que no es competencia de este Organismo, declarar la inconstitucionalidad de una norma, sino que es atributo del Poder Judicial, por lo tanto, no corresponde hacer lugar al pedido planteado;

Que al analizar la validez constitucional de las normas procesales, que imponen como requisito para la procedencia del recurso el depósito previo, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires ha sostenido que ello no conculca derechos o garantías consagrados por la Constitución Provincial, pues constituye una razonable medida precautoria impuesta en salvaguarda del interés colectivo comprometido (L. 34.124; 37.848; 40.793; 46.374; 46.975; 51.615; 56.292; entre otras);

Que finalmente cabe referir que la sentencia interlocutoria del 22 de marzo de 2012 recaída en los autos "Aceros Angeletti SA s/ Recurso de Queja" en trámite ante el Tribunal de Trabajo Nº 3 de Lomas de Zamora, rechaza el planteo de inconstitucionalidad deducida atento considerarse que el quejoso no expondría de que modo quebrantaría las cláusulas y derechos constitucionales, señalándose que "la declaración de inconstitucionalidad de una norma es un hecho de suma gravedad institucional, por lo que debe considerarse la ultima ratio del orden jurídico";

Que en la misma línea, surge de pronunciamientos jurisprudenciales que el solve et repete no solo no implica denegación de justicia, sino que deviene en un mecanismo para asegurar el correcto desenvolvimiento de este organismo en su función de policía del trabajo, ya que, como lo expresa el Tribunal de Trabajo Nº 2 del Departamento Judicial La Plata en autos "Ministerio de Trabajo c/Rappi Argentina SAS s/ Apelación de Resolución Administrativa", "la obligación, impuesta por el artículo 61 de la Ley Nº 10.169, de que la empresa multada por la autoridad administrativa por haber violado las normas laborales, deposite el importe de la multa como recaudo previo para poder discutir judicialmente la sanción impuesta, en modo alguno resulta irrazonable, pues -de un lado- tiende a evitar que los pronunciamientos del Ministerio de Trabajo no se conviertan en declaraciones meramente simbólicas (asegurando así la eficacia de la función de inspección y, con ella, el debido cumplimiento de las normas laborales y de los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras), y del otro- evita que los empresarios sancionados utilicen la vía recursiva judicial como mera estrategia dilatoria, aprovechando la excesiva duración que de ordinario insumen los procesos laborales (derivada del crónico colapso del fuero del trabajo) para asegurar (o, al menos, prolongar en el tiempo) la impunidad de la conducta reñida con la legislación laboral de orden público. No advierto, por tanto que, a contrario de lo que postula la recurrente, el artículo 61 de la Ley Nº 10.149 vulnere el derecho de defensa y el acceso a la justicia, pues solamente los supedita al previo cumplimiento de un recaudo instrumental, cuya finalidad se exhibe razonable para asegurar el alto fin constitucional perseguido por la norma: evitar la perpetuación en el tiempo de la violación de los derechos laborales";

Que el análisis de los requisitos formales de los recursos incoados por los administrados constituye una obligación para esta autoridad administrativa atento las exigencias formales que las leyes prescriben para dichas presentaciones. Los recursos intentados devienen improcedentes cuando no cumplen con los requisitos previstos por la normativa legal para la interposición;

Que asimismo, cabe referir a lo expuesto por el Tribunal de Trabajo Nº 6 de San Isidro en la causa "Pepsico

de Argentina SRL v. Ministerio de Trabajo” (27/02/2008), sosteniendo que en general, debe considerarse que la exigencia de depósito previo a la deducción de un recurso, en el caso el depósito de la multa impuesta por la autoridad administrativa, conforme al artículo 61 de la Ley Nº 10.149, solo condiciona un requisito formal, propio de dicha norma que reglamenta el acceso a la instancia judicial, respecto a resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de sanciones, por inobservancia de disposiciones que regulan el trabajo en todas sus formas (artículo 3, inciso f de la Ley Nº 10.149), considerando además el carácter tuitivo de las mismas, especialmente referidas, en el caso, a la vida e integridad de los trabajadores. En modo alguno puede considerarse por sí, que afecta la defensa en juicio ni el derecho de propiedad del apelante. Citando al Doctor Stortini, el Doctor Nuche consideró que "...lo que se busca es una especie de medida precautoria que salvaguarde el interés colectivo que se intenta proteger a través del cumplimiento de las leyes laborales, en otras palabras el depósito exigido por el artículo 61 cumple la doble función de dar seriedad a los recursos que se puedan plantear, evitando de este modo la dilación de los procesos en forma innecesaria; y por otro lado tiende a asegurar el cumplimiento de la sanción impuesta, para el caso de que la resolución que la dispuso quede confirmada en sede judicial, máxime teniendo en cuenta la presunción de legitimidad de la que gozan los actos administrativos" (T.T.Nº 2; 20-4-06, reg. int. 1.660);

Que al analizar la validez constitucional de las normas procesales que imponen como requisito para la procedencia del recurso el depósito previo la SCBA ha sostenido que ello no conculca derechos o garantías consagrados por la Constitución Provincial, pues constituye una razonable medida precautoria impuesta en salvaguarda del interés colectivo comprometido (L. 34.124; 37.848; 40.793; 46.374; 46.975; 51.615; 56.292; etc.). “La constitucionalidad de la exigencia del pago previo de multas como requisito de la intervención judicial ha sido ratificada en numerosas oportunidades por nuestros Tribunales (CSJN, 278:188; 290/351; 322:1284 entre otros), y en lo que atañe específicamente a la norma aquí cuestionada, se dispuso que dicho recaudo no resulta violatorio de norma constitucional alguna, toda vez que aquél que no se conforma con la resolución de la autoridad administrativa del trabajo, tiene la posibilidad de acudir ante un órgano judicial independiente e imparcial, a fin de hacer valer sus derechos, respetándose en consecuencia las garantías de defensa en juicio y del debido proceso adjetivo, debiendo efectuar el depósito en cuestión por constituir dicho extremo, un requisito formal y procedimental impuesto por el legislador, que no vulnera ni afecta derechos o garantías consagrados constitucionalmente (CSBA AC. 61.581; AC. 75333, entre muchos otros)”;

Que no puede dejar de mencionarse lo resuelto por el Tribunal del Trabajo Nº 1 de Pergamino con los Señores Jueces Doctores Adriana Edith Violante, Carlos Alberto Nasso e integrando el Cuerpo con el Señor Juez Titular del Juzgado Civil y Comercial Nº 1 Doctor Roberto Manuel Degleue. Mediante resolución Nº 37.855 de fecha 09 de septiembre de 2008, en autos: “Camperada SRL c/Ministerio de Trabajo s/ Recurso de Queja” Expediente Nº 37.855, que dice: “... III) Entrando a resolver, sin dejar de tener en cuenta los fundamentos y las citas de artículos de la Constitución Nacional así como de Pactos Internacionales que el quejoso invoca han resultado conculcados al denegarse la apelación que lo agravia, estimo que en estos autos no se advierte que el artículo 61 de la Ley Nº 10.149 resulte inconstitucional al no permitir la concesión del recurso sin antes oblar la multa impuesta por el Organismo Administrativo. Fundamento esta conclusión en que el presentante sustenta su queja en valoraciones genéricas y abstractas, sin acreditar (artículo 375 del CPCC) que el ejercicio de los derechos constitucionales previstos en los artículos 18 y 75 inciso 22 de la Carta Magna, el artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, se hayan visto afectados debido a la aplicación del artículo 61 de la Ley Nº 10.149. Ha dicho la SCBA "La tacha de inconstitucionalidad debe indicar de qué modo la norma impugnada habría quebrantado los derechos constitucionales cuya tutela se procura. También se exige la acreditación que el ejercicio de los derechos constitucionales se haya afectado debido a la aplicación de la ley cuya constitucionalidad se controvierte, o se demuestre de qué manera y con qué alcance la norma produce una afectación a una

garantía constitucional" (B 59979 S 28/11/07). También ha dicho la SCBA en reiterados fallos que la declaración de inconstitucionalidad de una norma es una sanción severa, remedio excepcional, a la ley sometida a juzgamiento en un caso concreto, declaración que no debe fincar en valoraciones genéricas o abstractas, sino que por el contrario se debe dictar frente a una evidente lesión a los principios, derechos o garantías constitucionales. (P 93812 S 12/9/07, P 86791 S 31/10/07);

Que por su parte, el Tribunal de Trabajo N°1 de La Plata expresamente ha afirmado que el recaudo de depósito previo de la multa "no resulta violatorio de norma constitucional alguna, toda vez que aquél que no se conforma con la resolución de la autoridad administrativa del trabajo tiene la posibilidad de acudir ante un órgano judicial independiente e imparcial a fin de hacer valer sus derechos, respetándose en consecuencia las garantías de defensa en juicio y del debido proceso adjetivo, debiendo efectuar el depósito en cuestión por constituir dicho extremo un requisito formal y procedimental impuesto por el legislador, que no vulnera ni afecta derechos o garantías consagrados constitucionalmente (SCBA causas Ac. 61.581, I. del 13-02-96, "Staffolani, Hector Roberto c/Eseba SA s/Ajuste beneficio artículo 9 CCT 36/75. Recurso de Queja; Ac. 75.333, I. del 17-11-99, "Medina de Haza, Marta Beatriz y otros c/Alberico, Genaro s/Daños y Perjuicios"; "Frig Gorina SA s/Apelación Resolución de la Subsecretaría de Trabajo", Expediente N° 24.583 de este Tribunal" (Tribunal de Trabajo N°1, La Plata, "AJGD Molina e Hijos SRL s/ Recurso de Queja", 22/05/2006);

Que en el sentido expuesto, el Tribunal de Trabajo N° 3 La Plata en autos "De Cano Funes SA Expediente Administrativo 2251-33516/98 s/ Recurso de Queja" (17/11/1998), declaró bien denegado el recurso de apelación interpuesto por la empresa y rechazó la queja interpuesta, fundado en que el artículo 61 de la Ley N° 10.149, de aplicación en la especie, es bien claro, al supeditar la concesión del mismo al depósito previo de la multa impuesta por el Subsecretario de Trabajo, no autorizando dicho precepto legal a sustituir por garantía real o embargo el depósito mencionado, no siendo facultad judicial, modificar sus términos. Por lo demás el depósito en cuestión es una limitación a la posibilidad de recurrir y dicha carga económica en modo alguno impide la defensa en juicio ni crea prerrogativa que pueda considerarse contraria a la garantía de igualdad ante la ley, porque se impone del mismo modo a todos los que se encuentran en iguales condiciones;

Que en igual sentido el Tribunal de Trabajo N° 3 de La Plata, "Seton Argentina SRL s/ Recurso de Queja" (sentencia 31/03/2008), Tribunal de Trabajo N°4 de La Plata "Building SA s/ Recurso de Queja" (16/04/2008), "Fideicomiso al Costo Floas V s/ Recurso de Queja" (05/10/2011), Tribunal de Trabajo N°1 de Lanús, en autos "Tanit SA c/ Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires s/Recurso de Apelación (Queja)" (Causa N°12628);

Que finalmente, debe señalarse que, como se ha expresado en la sentencia previamente mencionada "Ministerio de Trabajo c/Rappi Argentina SAS s/ Apelación de Resolución Administrativa" del Tribunal de Trabajo N° 2 de La Plata "tanto la Procuración General (causa L. 100.489, "La Filomena SA Apelación", dictamen del 23/11/2007), como la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires (causa L. 100.489, "La Filomena SA s/Apelación", sentencia del 11/9/2013), declararon inadmisibles el recurso extraordinario deducido por una empresa multada por la autoridad administrativa del trabajo contra la sentencia del Tribunal del Trabajo N°5 de San Isidro que había convalidado en forma expresa la validez constitucional del recaudo del pago previo de la multa establecido en el artículo 61 de la Ley N° 10.149", situación que refuerza jurisprudencialmente el argumento a favor del pago previo;

Que en el procedimiento infraccionario instaurado se ha respetado el principio del libre proceso adjetivo, bilateralidad procesal, garantía de defensa a sus derechos, aplicándose las normas de fondo y forma contenidas en el capítulo VIII de la Ley Ritual N°10.149 (artículos 53, 54 y siguientes y su Decreto

Reglamentario N°6409/84) no habiéndose demostrado razones que desvirtúen las funciones como arbitrarias o de ilegalidad manifiesta, (conforme entre otros pronunciamientos: "Agrupación Lista Unidad Docente, c/ Dirección Gral. de Escuelas y Cultura de la provincia de Buenos Aires s/acción de Amparo en sentencia 11/12/90 CCLP y en autos "Hidalgo Fernando Marcian c/ Subsecretaria de Trabajo s/ Amparo" Expediente N°18370, sentencia 3/6/2000 TTN° 3 de Morón);

Que por otra parte, corresponde señalar que el acto administrativo atacado se encuentra suficientemente motivado, en tanto expone claramente las circunstancias fácticas y jurídicas que fundamentan la decisión;

Que la motivación constituye un requisito esencial del acto administrativo previsto por el artículo 108 del Decreto Ley N° 7647/70, que dispone: "Todo acto administrativo final deberá ser motivado y contendrá una relación de hechos y fundamentos de derecho cuando: a) Decida sobre derechos subjetivos; b) Resuelva recursos; c) Se separe del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.";

Que dicho requisito se conecta en su faz pasiva con el derecho del administrado a una decisión fundada y consiste en la exposición de las razones que han llevado al órgano administrativo a dictar el acto administrativo –conforme lo señala Oliveira Franco Sobrinho en Manoel de Atos Administrativos, página 131 y siguientes, San Pablo 1980;

Que motivar significa explicar, según las reglas de la sana lógica, por qué las valoraciones tanto fácticas como jurídicas se han hecho en un cierto sentido y no en otro. Motivar no es sino razonar fundadamente (TFN, 25/03/54 LL, 117-102);

Que en consecuencia, no habiendo la sumariada desvirtuado en autos las circunstancias fácticas que dieron origen a la infracción constatada por el inspector actuante, el Acta respectiva resulta plenamente válida y ajustada a derecho, sirviendo de acusación, prueba de cargo y mereciendo plena fe al no haberse probado lo contrario (artículo 54, Ley N° 10.149);

Que asimismo cabe destacar que analizados los presentes, se observa el debido cumplimiento del capítulo II del Pacto Federal ratificado por Ley N° 12.415, toda vez que se ha respetado la graduación de la Sanción aplicada, atendiendo para su fijación, el carácter y naturaleza de la infracción cometida;

Que a orden 34 ha dictaminado la Dirección Provincial de Legislación del Trabajo sobre la procedencia del mismo;

Que el suscripto es competente para el dictado de la presente en virtud de las facultades conferidas por las Leyes N°10.149, N°15.164 y sus modificatorias y complementarias, los Decretos N°6409/84, N° 74/2020 y sus modificatorios;

Por ello,

**EL SUBSECRETARIO TECNICO, ADMINISTRATIVO Y LEGAL**

**DEL MINISTERIO DE TRABAJO**

**RESUELVE**

**ARTICULO 1°.** Desestimar el planteo de Inconstitucionalidad articulado de conformidad con las razones expuestas en el exordio de la presente.

**ARTICULO 2°.** Declarar Inadmisibile el recurso interpuesto a orden 31 por MOSQUERA CONDE ALEJANDRA contra la Resolución N° RESO-2021-5318-GDEBA-DILMTGP, resultando agotada la vía administrativa con el dictado del presente acto resolutivo, se confirma la mentada resolución en su totalidad (conforme artículos 2°, 3° incisos c, e y f; 4°, 5°, 40, 53, 54, 61 y cc de la Ley N° 10.149; artículos 2°, 3°, 4° y 5° del Pacto Federal ratificado por Ley N° 12.415 y Doctrina y Jurisprudencia aplicable y citada).

**ARTICULO 3°.** Consentida que sea la Resolución N° RESO-2021-5318-GDEBA-DILMTGP, procédase a su ejecución. A tales efectos dar intervención a la Delegación Regional de Trabajo y Empleo Lanús, previamente pase al Departamento Gestión Administrativa de Multas, para iniciar el procedimiento de cobranza según Resoluciones del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires N° 112/07 y N° 31/08 (conforme artículos 47, 51 y 52 bis de la Ley N° 10.149 Texto Ordenado Ley N° 12.749).

**ARTICULO 4°.** Registrar, comunicar, dar intervención al Area Notificación de Resoluciones a efectos de remitir cedula a la Delegación Regional de Trabajo y Empleo Lanús, para su notificación y posteriormente proseguir las actuaciones según su estado. Incorporar al SINDMA. Oportunamente archivar.

Digitally signed by ULLUA Carlos Javier  
Date: 2022.03.06 22:41:29 ART  
Location: Provincia de Buenos Aires

Carlos Javier Ullúa  
Subsecretario  
Subsecretaría Técnica, Administrativa y Legal  
Ministerio de Trabajo

Digitally signed by GDE BUENOS AIRES  
DN: cn=GDE BUENOS AIRES, c=AR, o=MINISTERIO DE  
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS BS AS,  
ou=SUBSECRETARIA DE GOBIERNO DIGITAL,  
serialNumber=CUIT 30715471511  
Date: 2022.03.06 22:41:30 -03'00'