RAWSON, 08 de junio de 2018.

------ **VISTOS:**----------

------ Estos autos caratulados**: "Línea 28 de Julio SCTTLtda. c/ Provincia del Chubut s/ Demanda Contencioso Administrativa" (Expte. N° 24 860 – Año 2018)**. ----------

------ **DE LOS QUE RESULTA:**----------

------ 1. Que a fs. 39/49 vta., la sociedad cooperativa "Línea 28 de Julio SCTTLtda.", representada por la Dra. Mariela F. Musso, en su carácter de gestora conforme el artículo 49 del CPCC, promueve demanda contencioso administrativa contra la Provincia del Chubut. Solicita se declare la nulidad de la Resolución N° 1312/17 DRT-2, por la que se le notifica que la deuda que posee en concepto de Tasa de Fondo Especial de Policía de Trabajo y Capacitación Laboral asciende a la suma de trescientos cuarenta y tres mil quinientos siete pesos con cuarenta y un centavos ($ 343 507, 41), y de la Resolución N° 104/18 DRT-2, que le aplica una multa de cincuenta y siete mil pesos ($ 57 000), por el incumplimiento del pago de esa tasa. ----------

------ Requiere que se restablezca su derecho y que se reconozca que se halla exenta del pago de la tasa para el Fondo Especial de Policía de Trabajo. Además, peticiona la revocación de todo acto administrativo (cuya existencia ignora), por medio del cual se haya decidido aplicar el artículo 39 de la Ley X N° 15, como también hacer cesar la ilegal omisión en hacer valer la Ley de Cooperativas N° 20337 y el Decreto Reglamentario N° 911/89. ----------

------ Asimismo solicita el dictado de una medida cautelar de no innovar, tendiente a que se suspenda la aplicación de la Resolución 104/18 DRT2, y se proceda a restituir la situación al estado anterior a su dictado.------

------ Señala que este Superior Tribunal de Justicia es competente para intervenir en la presente demanda, conforme a lo establecido en el artículo 32 inc. 3) de la Ley V N° 3 y el artículo 74 de la Ley XXIV N° 38.----------

------ Indica que es una cooperativa de trabajo, fundada en la provincia e inscripta como tal en el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, bajo la Matrícula N° 5218, Folio N° 42 del Libro 18 de Actas, el 9 de noviembre de 1979. Señala que su objeto es la prestación de servicios de transportes de pasajeros por las rutas del territorio provincial. Aduce que lleva a cabo su actividad, en cumplimiento de la normativa vigente, entre la que se encuentra la Ley X N° 15. ----------

------ Comenta que los actos opugnados fueron dictados en el marco del Expediente N° 455/16 "Secretaría de Trabajo s/ inspección c/ 28 de Julio Sociedad Cooperativa de Transporte Ltda.". Alega que adolecen de un evidente vicio de la voluntad administrativa, que se traduce en una errónea aplicación de la normativa vigente, especialmente de la Ley X N° 15 y su Decreto Reglamentario N° 911/89, y de lo normado por la Ley de Cooperativas N° 20337 y la Ley I N° 535, causándole un grave perjuicio. ----------

------ Arguye que por ser una cooperativa no se encuentra obligada al pago, en tanto está alcanzada por la exención establecida en el artículo 47 del Decreto Reglamentario N° 911/89, y porque al momento de la creación de dicho tributo así fue contemplado en el artículo 60 del anterior texto constitucional provincial, actual artículo 87.----------

------ Comenta que en el Expediente N° 1073/13 DRT-2, la Delegación Trelew de la Secretaría de Trabajo del Chubut cambió la interpretación que había hecho del artículo 36 y ssts. de la Ley X N° 15, pues alega que antes no le era impuesto el pago de la tasa establecida en esos artículos.-

------ Indica que a través de la Resolución N° 614/16 DRT-2, se le aplicó una deuda en concepto de Tasa de Policía del Trabajo por la suma de doscientos treinta y dos mil novecientos treinta pesos con doce centavos ($ 232 930,12), y de setenta y dos mil setecientos doce pesos ($ 72 712,00) en concepto de multa. Explica que su ejecución fue impuesta en el Expediente N° 353/16 "Provincia del Chubut c/ Línea 28 de Julio SCTL s/ejecución fiscal", que tramita en el Juzgado Laboral N° 1 de Trelew. ----------

------ Relata que el día 19 de abril de 2016, recayó inspección de la Secretaría de Trabajo en sus instalaciones, por la que se labró el acta N° 4842, que la intimó a que acredite el pago de la Tasa. Señala que esa

actuación generó el Expediente N° 455/16 “Secretaría de Trabajo s/ inspección c/28 de Julio Sociedad de Cooperativa de Transporte Ltda.”, el que se acumuló con el Expediente N° 1085/14, en tanto tenían la misma pretensión.----------

------ Apunta que el día 21 de julio de 2016 impugnó dicha intimación, donde argumentó que se encontraba exenta por ley de abonarla, que el tributo que se perseguía era lisa y llanamente un gravamen al trabajo, y que además planteó la prescripción liberatoria de los períodos adeudados. ----------
----- Destaca que el 16 de junio de 2017, ante una notificación de deuda, presentó un nuevo descargo en el Expediente N° 455/2016 DRT-2, y que el 25 de julio de ese año recurrió el Dictamen N° 312/2017, el que fue declarado inadmisible mediante Resolución N° 1089/17 DRT-2.----------

------ Señala que mediante Resolución N° 1312/17 DRT-2, se le comunicó que la deuda en concepto de Tasa de Fondo especial de Policía de Trabajo, ascendía a trescientos cuarenta y tres mil quinientos siete pesos con cuarenta y un centavos ($ 343 507, 41), en concepto de meses adeudados del período comprendido entre octubre de 2012 y abril de 2016.----------

------ Indica que el 24 de enero de 2018, se le notificó la Resolución N° 104/2018 DRT-2, que ordenó emitir el certificado de deuda por la suma mencionada en el párrafo anterior, y que además le impuso una multa de cincuenta y siete mil pesos ($ 57 000), por el incumplimiento del pago de aquella. Además se le puso en conocimiento que podría apelar la resolución según lo contemplado por el artículo 31 de la Ley X N° 15, previo abonar esta última. ----------

----- Narra que el día 30 de enero de 2018 interpuso recurso de apelación y planteó la inconstitucionalidad del pago previo. Aclara que los fundamentos de ese escrito son los que reproduce en esta presentación.---

------ Menciona que el día 7 de febrero de 2018, se le notificó la Resolución N° 149/18 DRT-2, que resolvió no hacer lugar al recurso de apelación interpuesto. ----------

------ En el apartado VII “Vicio de la voluntad administrativa”, plantea que los actos administrativos atacados adolecen de una errónea interpretación del artículo 47 del Decreto N° 911/89, reglamentario de la Ley X N° 15. Transcribe parte de su texto. Alega que la expresión “sin fines de lucro” de aquel, es acotada sólo para las entidades civiles, pues por definición y por característica esencial y distintiva, las cooperativas no tienen ni

pueden tener esa finalidad. Criterio que asevera es receptado unánimemente por la doctrina.----------

------ Considera que la norma es clara, terminante y no admite ningún tipo de duda interpretativa, y que las cooperativas están exentas del pago del Fondo especial de Policía.----------

------ Arguye que la equívoca interpretación, sumada a una palmaria omisión legal, hacen que la voluntad de la Administración al momento de dictar el acto se encontrara viciada, sentenciándolo de nulidad absoluta.---------- Define a las cooperativas según la Ley N° 20337. Cita jurisprudencia y remata diciendo que no existen en el régimen jurídico argentino las "cooperativas con fines de lucro".----------

------ Reseña que la Asesoría Legal de la Delegación Regional, en el Dictamen N° 312/2017 del Expediente N° 455/16, sostiene que si una cooperativa tiene trabajadores en relación de dependencia debe abonar por ellos la tasa del 8 por mil, conforme el artículo 39 de la Ley X N° 15, que refiere a la obligatoriedad de pago por parte de toda persona de existencia visible y jurídica que tenga trabajadores en relación de dependencia. Cuestiona esa opinión, pues entiende que la exclusión de este supuesto se sustenta en el artículo 47 del Decreto N° 911/89 y en el 87 de la Constitución provincial. ----------

------ Plantea la afectación del derecho de propiedad, y la violación del principio de legalidad administrativa.----------

----- En el acápite X. "Servicio Público en emergencia y riesgo de continuidad de la empresa", refiere que la mera posibilidad de tener que afrontar el pago, tanto de la multa como del monto adeudado por los meses impagos del tributo al Fondo Especial de Policía, hacen que se acrecienten los problemas financieros que atraviesa por la situación económica del país, y de la región en particular. Razona que por ello se vería en la imposibilidad de continuar con su actividad, que le provocaría cerrar sus puertas, lo que afectaría la fuente laboral de más de 50 personas e incrementaría el nivel de desocupación que se vive. ----------

------ Señala que la cuestión cobra particular relevancia si se considera que por sus servicios percibe una tarifa previamente autorizada por el Estado Provincial, en base a un estudio de costos en el que no está comprendido el monto del tributo que ilegítimamente le reclama la Secretaría de Trabajo. ----------

----- Alude que por Ley I N° 535, se declaró la emergencia de los Servicios Públicos en todo el territorio chubutense incluyéndose al Transporte en la Ley I N° 539, anexo A, cuya prórroga la hace vigente al presente.----------

----- Concluye que la jurisprudencia fundamentó el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en los derechos y garantías receptadas en la Constitución Nacional. Cita doctrina, y señala que el Instituto se encuentra contemplado en el artículo 1765 del CCyCN, el que remite a la normativa local en materia administrativa.----------

----- En el punto XII, plantea la inconstitucionalidad de la regla "*solve et repete*" establecida en el artículo 31 inc. l) de la Ley X N° 15 y en el artículo 74 de la Ley XXIV N° 38, como requisito de admisibilidad del Recurso de Apelación a la Resolución N° 104/18, que prescribe: "…La resolución que imponga la multa podrá ser apelada previo pago de esta dentro de los tres días hábiles de notificado…".----------

------ Examina las convenciones internacionales incorporadas en la Constitución Nacional aplicables a la cuestión propuesta. Destaca que el artículo 18 en armonía con el 109 de la Constitución Nacional incluyen la garantía de que mediando órganos y procedimientos jurisdiccionales administrativos, se reconozca a los habitantes del país el derecho a ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia.---------- Entiende claro que una norma que establece el *solve et repete* lesiona disposiciones de jerarquía superior, por lo que correspondería que la justicia declare inconstitucional la norma citada y aquellas que resulten similares, en cuanto establezcan como requisito a la acción jurisdiccional el "previo pago de la multa impuesta". Alega que por el contrario el control judicial de la Administración quedará siempre subordinado al resultado del pago previo de la multa. ----------

------ Precisa que el Máximo Tribunal de la Nación ha señalado que representa una excepción al principio antes citado aquellos casos, en los que tal requisito legal por su desproporcionada magnitud en relación con la concreta capacidad económica del recurrente, tornaría ilusorio el derecho que le acuerda el legislador en razón del importante desapoderamiento de bienes que podría significar el cumplimiento de aquel. ----------

------- Considera que el tributo en cuestión se trata de una obligación que los sujetos obligados -aclara que no es su caso-, deben pagar con periodicidad mensual. Plantea y solicita la prescripción liberatoria respecto de aquellas posiciones tributarias anteriores a los dos años

contados desde el primer requerimiento de la autoridad de aplicación, es decir el Acta de Inspección N° 4842 del día 19 de abril de 2016, de la Delegación Regional Trelew de la Secretaria de Trabajo. Funda en el artículo 2562 inc. c) del CCyC, pues considera que tiene primacía sobre las disposiciones locales (Ley X N° 15 y el Código Fiscal del Chubut).---

------ En el acápite XIV. "Solicita se otorgue medida cautelar", requiere su dictado para que se suspenda la aplicación de los actos administrativos impugnados, puntualmente de la Resolución N° 104/18 DRT-2, de la Delegación Trelew de la Secretaria de Trabajo, retrotrayendo la situación al estado anterior a su dictado. ----------

------ Peticiona que se suspenda todo acto de ejecución del acto administrativo atacado, y solicita el libramiento de oficios a la Fiscalía de Estado y a la Secretaría de Trabajo, a efectos de su información.----------
----- Sostiene con cita de doctrina, que las medidas cautelares despliegan todas las posibilidades que brinda el principio de la tutela judicial efectiva a fin de compensar el peso de las prerrogativas del poder público.----------

------ Alega que la verosimilitud del derecho invocado surge de los fundamentos que esbozó relacionados con la existencia de un perjuicio actual e inminente, y de la documentación que acompaña. Agrega que resulta suficiente la comprobación de la apariencia del derecho invocado, de manera tal, que sea factible prever que en el proceso principal se declarará la certeza de ese derecho, suponiendo que el desarrollo de ese proceso principal no resulte un obstáculo para alcanzar esa certeza. -------
----- Aduce que el peligro en la demora resulta evidente, pues de no dictarse en forma urgente, el demandado podría modificar el estado de hecho existente al dictado de la Resolución N° 104/18, con las consecuencias irreparables, tanto de índole económico como social. Insiste en que tal erogación de dinero hace poner en riesgo la continuidad de la empresa y el sostenimiento de más de cincuenta y tres (53) puestos de trabajo.----------

------ Requiere que se exima a su mandante de prestar contracautela real, ofreciendo en este acto la juratoria, ello atento la verosimilitud del derecho invocado. Advierte que estará a lo que disponga este Superior Tribunal si entiende que aquella no es suficiente.----------

------ Plantea cuestión constitucional, hace reserva del caso federal, alude que se encuentra exenta al pago de la tasa de justicia (artículo 17, punto 2, inc. b) de la Ley XXIV N° 13), ofrece prueba y realiza petitorio de estilo.

---

2.- Dictamen del señor Procurador General. ----------

------ El Magistrado emite su dictamen a fs. 52/53 y vta. En primer lugar realiza una descripción de los argumentos de la accionante. Luego, respecto de la competencia, siguiendo el criterio sostenido por este Superior Tribunal de Justicia, advierte que en el caso planteado surge de la demanda que el actor pretende la nulidad de una resolución dictada por la Secretaría de Trabajo de la Provincia del Chubut, que le impone el pago de una tasa para el Fondo de Policía de Trabajo, con lo cual tendrán preponderantemente gravitación normas del derecho Público Provincial y, eventualmente, del Fiscal (Ley XXIV N° 38- Anexo A). ----------

------ En cuanto a la medida cautelar, observa que implica la virtual suspensión de los efectos de una norma de carácter tributario. Señala que para su concreción requiere una fuerte restricción de potestades públicas de la Provincia del Chubut, afectando procedimientos administrativos de determinación de contribuciones y eventual percepción de recursos públicos. Entiende, sin perjuicio de ello, que existe la mentada verosimilitud en el derecho invocado por la parte actora, pues considera que en el caso resulta suficiente la apariencia del derecho que es invocada por aquella. Opina que las expresiones manifestadas en el escrito lo convencen, y aclara que ello no significa que se exprese sobre la cuestión de fondo objeto del caso que requiere un análisis profundo.----------

----- Colige, de los hechos narrados y las normas jurídicas invocadas, que las razones resultan idóneas para alcanzar el estándar de verosimilitud necesario para dar lugar al dictado de la medida.----------

------ En suma, el señor Procurador General concluye que las consideraciones vertidas en el punto XIV del escrito de demanda caratulado “Solicita medida cautelar”, poseen entidad suficiente para lograr la medida cautelar solicitada, por lo que aconseja hacer lugar a esa petición. ----------

------ 3.- Que a fs. 79/80 vta. la Dra. Mariela Fabiana Musso, se presenta en carácter de mandataria de la sociedad cooperativa “Línea 28 de Julio SCTTLtda.”, y amplia la demanda contencioso administrativa contra el Estado provincial, conforme lo establecido por el art. 334 del CPCC, y aporta nuevos elementos de prueba. Aduce que estos dan sustento a lo que afirmó en la demanda, en cuanto a que el criterio sostenido por la Secretaría de Trabajo era que la sociedad cooperativa “Línea 28 de Julio

SCTTLtda.”, estaba excluída del pago de la Tasa para el Fondo Especial de Policía del Trabajo (Ley X N° 15, art. 36 y ss), por tratarse de una cooperativa, y encontrarse dentro de la exención subjetiva dada por ley.--

------ Alude a que en esta oportunidad acompaña en copia simple el Dictamen N° 182/03 y la Resolución N° 1726/03, dictados en el marco del Expediente N° 848/2002 “Subsecretaría de Trabajo Trelew s/ inspección a empresa Línea 28 de Julio SCTTL”. Solicita, a los fines de acreditar su autenticidad, que mediante el correspondiente oficio se requiera a la Secretaría de Trabajo que remita esas actuaciones administrativas o en su caso copia certificada, así como también envíe la Resolución N° 104/2018 DRT-2, que se encuentra en el Expediente N° 455/16. ----------

------ Manifiesta que la pretensión perseguida, no es solo la declaración del derecho que le cabe a la sociedad cooperativa “Línea 28 de Julio SCTTLtda.” a ser eximida del pago de la Tasa para el Fondo Especial de Policía de Trabajo, sino también, y así lo deja pedido, la abstención por parte de la Administración Pública de llevar a cabo cualquier acto que por esta causa sea lesivo a su mandante, hasta tanto aquel derecho le sea reconocido.----------

------ Requiere que la medida cautelar de no innovar se haga extensiva respecto del artículo 2° de la Resolución N° 614/16 DRT-2, dictada en el marco del expediente administrativo N° 1073/2013 “ST/2 Secretaría de Trabajo s/ inspección c/ Línea 28 de Julio SCTTLtda.”. Ello, en tanto en aquel se encuentra pendiente de ejecución el monto determinado indebidamente por deuda de Tasa para el Fondo Especial de Policía de Trabajo, por una suma que asciende a la cantidad de doscientos treinta y dos mil novecientos treinta pesos con doce centavos ($ 232 930,12). Además pide que la precautoria comprenda todo acto administrativo dictado en el marco de cualquier expediente iniciado contra su mandante, por incumplimiento al pago de la Tasa para el Fondo Especial de Policía de Trabajo.----------

------ Entonces, peticiona que se libren sendos oficios a la Fiscalía de Estado y a la Secretaría de Trabajo para que informen sobre la existencia de expedientes obrantes en las Delegaciones Trelew y Rawson, contra la sociedad cooperativa “Línea 28 de Julio SCTTLtda.”, por incumplimiento al pago de la Tasa para el Fondo Especial de Policía del Trabajo y los remita a estos actuados en el estado en que se encuentren. Asimismo

exhorta que remitan el Expediente N° 1073/2013 “ST/2 Secretaría de Trabajo s/ Inspección c/ Línea 28 de Julio SCTTLtda.”, o en su caso copia certificada.---------- Ofrece prueba y realiza petitorio de estilo. ---------- **CONSIDERANDO:** ----------

------ I. Que en los presentes autos la sociedad cooperativa denominada “Línea 28 de Julio SCTTLtda.”, describe las circunstancias del caso en su presentación de fs. 39/49 vta., y requiere la nulidad de las Resoluciones N° 1312/17 y N° 104/18 emanadas de la Dirección Regional Trelew de la Secretaría de Trabajo. La primera de ellas le impuso el pago de la Tasa para el Fondo de Policía de Trabajo, establecida en el artículo 36 de la Ley X N° 15, por un monto de trescientos cuarenta y tres mil quinientos siete pesos con cuarenta y un centavos ($ 343 507, 41), y la segunda le aplicó una multa por no haber abonado el tributo, suma que ascendió a cincuenta y siete mil pesos ($ 57 000). ----------

------ Señala la accionante los fundamentos por los que pide la anulación de estos actos administrativos y de los demás que se hayan dictado, y por medio de los cuales se haya aplicado el artículo 39 de la Ley X N° 15. Principalmente, arguye que adolecen de un evidente vicio de la voluntad administrativa, que se traduce en una errónea aplicación de la normativa vigente, específicamente de la Ley X N° 15 y su Decreto Reglamentario N° 911/89, así como también de la Ley de Cooperativas N° 20337 y de la Ley I N° 535; causándole un grave perjuicio. Por ello, pide que se reconozca su derecho en cuanto a que se halla exenta del pago de la Tasa para el Fondo Especial de la Policía del Trabajo y Capacitación Laboral.----------

------ Que la Ley V Nº 3 (Orgánica de la Justicia Provincial), en su artículo 32 inc. 3), acuerda la competencia material, en instancia originaria, a este Superior Tribunal de Justicia, para entender en aquellos casos en que además de intervenir el Estado Provincial, o alguna entidad autárquica, la materia del juicio está regida por el Derecho Constitucional y/o Administrativo. El legislador ha empleado un criterio mixto, atento que en esta norma “el carácter contencioso administrativo de una causa judicial se halla determinado por la concurrencia de dos factores: el subjetivo, que está dado por la circunstancia de ser parte en el conflicto un órgano de la Administración Pública, y el objetivo, que deriva de la naturaleza o normas aplicables.” (conf. Palacio, Derecho Procesal Civil, Tº II, p. 524, Abeledo Perrot, año 1969, citado por el Cuerpo en las SI N° 21/SCA/02, 28/SCA/10, y 54/SCA/14, entre otras). ----------

------ Que en el caso de autos, en tanto la actora pretende que el Tribunal verifique la legitimidad de los actos administrativos por ella opugnados, ha de reconocerse que por aplicación de la legislación que se la atribuye, antes mencionada, la materia es de competencia originaria y exclusiva del Superior Tribunal de Justicia.----------

------ II. Que pese a lo expuesto, se entiende ineludible discernir si se encuentra habilitada la instancia judicial, ante la omisión del cumplimiento del recaudo establecido por el artículo 31 inc. l) de la Ley X N° 15. Así también lo ha entendido la accionante, en tanto en su escrito introductorio dedica todo un acápite a alegar sobre la inconstitucionalidad del recaudo del *solve et repete* receptado en el artículo mencionado y en el artículo 74 de la Ley XXIV N° 38.----------

------ II.a. Sintéticamente, ha de recordarse que el día 22 de enero de 2018 se dictó la Resolución N° 104/18 por la que el Director Regional de Trelew dependiente de la Secretaría de Trabajo, elevó las actuaciones al Subsecretario de Trabajo, para que emita el certificado de deuda que, en concepto de Fondo Especial de Policía de Trabajo y Capacitación Laboral, poseía la accionante, a los efectos previstos en el artículo 46 de la Ley X N° 15. Además le impuso, en virtud de los incumplimientos y de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 inciso k) apartado 1 de la Ley X N° 15, una multa de pesos cincuenta y siete mil ($ 57 000). ---------- Se le comunicó que debía abonar la multa dentro de los tres (3) días de notificada, bajo apercibimiento de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 32 de la Ley X N° 15. También se le indicó que ese acto era definitivo en la vía administrativa y que contaba con el recurso de apelación, que debía interponerse fundado en el término de tres (3) días hábiles de notificada, previo pago de la multa. En el acto de notificación se transcribió el artículo 31 inc l) de la Ley X N° 15.----------

------ Que contra ese último acto administrativo, el 30 de enero de 2018, la peticionante interpuso recurso de apelación y planteó la inconstitucionalidad del pago previo. Por Resolución N° 149/18-DRT-2 se desestimó su recurso, al no encontrarse reunidos los requisitos de admisibilidad necesarios, al entenderse que debía cumplir con el pago previo exigido por Ley X N° 15.----------

------ II.b. Es que la Ley X N° 15, de creación de la ahora Secretaría de Trabajo, prevé en su artículo 31 inc. l) que: "…La resolución que imponga la multa podrá ser apelada previo pago de ésta dentro de los tres (3) días

hábiles de notificado. El recurso se interpondrá por ante la Autoridad que aplicó la sanción y deberá ser fundado. Las actuaciones conjuntamente con la apelación, serán remitidas dentro del quinto (5º) día hábil al Juzgado de Primera Instancia con competencia en lo Laboral y jurisdicción en el lugar donde se hubiere comprobado la infracción para su resolución definitiva…". ----------

------ Por ello, resulta necesario precisar que la vía que transitó la sociedad cooperativa "Línea 28 de Julio SCCTLtda." ante la Delegación Regional Trelew de la Secretaría de Trabajo, enmarcada en el artículo antes citado, no es una verdadera acción, sino que en realidad se trata de uno de los denominados Recursos Jurisdiccionales de Apelación. ---------

------ Desde hace muchos años este Superior Tribunal ha dicho que esos recursos han sido previstos en nuestro derecho público provincial como una instancia jurisdiccional para instar la revisión de actos administrativos, fueren estos emanados de organismos centralizados, descentralizados o autárquicos de la Administración, o de entes de derecho público con funciones delegadas de fiscalización y control de actividades de los administrados (vg., entre otros, los Colegios Profesionales) como previa a la acción judicial.----------

----- Que este tipo de recursos ante órganos del Poder Judicial, son una posibilidad intermedia de tutela, que no es administrativa por el órgano, pero tampoco estrictamente judicial, por cuanto la decisión que se admite apelar, deviene de un órgano administrativo. Integran así un sistema de impugnación o de control de actos administrativos, cuya naturaleza difiere de las acciones judiciales. ----------
Que este Superior Tribunal de Justicia, al igual que nuestro máximo Tribunal en el orden federal, (Fallos 307:163, 95:79, 137:352, 145:423, 186:531, 244: 279), atendiendo al concepto de sentencia definitiva, considera que contra las resoluciones que resuelven este tipo de recursos no caben recursos extraordinarios (SI N° 134/89; 40/90, 77 y 106/ 93) pues no revisten aquél carácter. Se ha decidido así, porque aquellas no hacen cosa juzgada material, entonces la cuestión puede reeditarse por vía de las acciones previstas en el ordenamiento adjetivo vigente. ---------

------ Que en consecuencia, ha de concluirse que la exigencia de pago de la multa se establece como recaudo para la interposición del recurso de apelación en esta instancia de mínima revisión pero no como requisito de acceso a la jurisdicción. De tal modo, no se ve impedida la tutela de la accionante por vía de acción judicial, pues no puede realizarse una extensión del recaudo del *solve et repete* a un supuesto que la ley no

contempla mediante una imposición que conlleve a obliterar el acceso a la jurisdicción.----------

------ Que de acuerdo a lo expresado la solución se desprende claramente. El acto administrativo por el cual se le aplicó a la sociedad cooperativa "Línea 28 de Julio SCTTLtda." una multa, puede ser atacado por una ulterior acción contencioso administrativa de nulidad, luego que el recurso de apelación que intentara fuese declarado improcedente; e inclusive de plena jurisdicción, si se pretende la devolución de las sumas abonadas en concepto de multa. Con mayor razón en la especie, donde se lo rechaza por no haber cumplimentado con los recaudos de admisibilidad, y no existe nada resuelto en cuanto al fondo de la cuestión (cfr.: SD N° 28/SRE/00). ---------- En mérito a lo expuesto, cabe considerar competente a este Superior Tribunal para entender en la acción promovida y por habilitada la presente instancia. ----------

------ III. Que por ello procede ahora resolver sobre la medida cautelar solicitada. A tal fin, dígase que conforme las constancias de autos la peticionante pretende que a través de la precautoria se disponga la suspensión de la ejecutoriedad de la Resolución N° 104/18 y del artículo 2° de la Resolución N° 614/16, ambas emitidas por la Delegación Regional Trelew de la Secretaría de Trabajo, y se proceda a restituir la situación al estado anterior a su dictado. Solicita que se haga extensiva a todo acto administrativo dictado en el marco de cualquier expediente iniciado en su contra por incumplimiento al pago de la Tasa para el Fondo Especial de Policía de Trabajo. Ello, hasta tanto se le reconozca el derecho de ser eximida del pago de esa Tasa.---------- Así las cosas, mediando actos administrativos presumidos ilegítimos, su petición no merece otro tratamiento que el propio de las medidas cautelares innovativas. Pues, en este caso se procura transformar la situación de hecho o de derecho ya resuelta en esos actos, aún antes de que hayan comenzado a producir sus efectos o se persiga su ejecución. En realidad lo que pretende la peticionante es retrotraer la situación jurídica a un estado previo a los actos administrativos enjuiciados. --------

------ Que para analizar la procedencia del otorgamiento de la precautoria requerida, ha de recordarse que es jurisprudencia del Superior Tribunal desde anteriores composiciones- en concordancia con la Corte Suprema de Justicia Nacional- que "…las medidas cautelares no pueden aplicarse automáticamente para suspender los actos de los poderes públicos en virtud de la presunción de legitimidad de la que gozan, sin perjuicio de lo cual su procedencia puede ser aceptada excepcionalmente, previa acreditación y valoración de los requisitos que la condicionan…" (CSJN,

Fallos 250:154; 251:33; 307:1702; STJCH SI N° 26/93; 11/94; 58/SCA/97; 51/SCA/00, 10/SCA/05, 24/SCA/17, entre otras). ----------

------ También se ha dicho que "…dentro de las tutelas cautelares o urgentes, la medida cautelar positiva, innovativa o anticipatoria es, en todo caso, una decisión excepcional porque altera el estado de hecho y derecho existente al tiempo de su dictado, y configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, lo que exige una mayor prudencia en los recaudos que hacen a su admisión." (cfr. CSJN, Fallos: 316:1833; 320:1663, 325:2347; 326:3729; LLonline AR/JUR/6554/2003; 5369/2004, 18/2006, 3558/2006, 5662/2006, 16928/2008; 30285/2009; STCH SI Nº 5 y 40/SCA/02, 20, 35, 36, 41, 42, 46/SCA/11, 3/SCA/12, 24/SCA/17, entre otras). Esto es, el control de admisibilidad debe efectuarse con un criterio restrictivo. ----------

------ Que esta Sala, en diversos fallos ha prevenido cuáles han de ser en el caso tales recaudos: "...falente la Provincia de Código en lo Contencioso Administrativo, se aplica -en lo que a la índole de la cautela requerida respecta- el artículo 232° del Código Procesal Civil...en concordancia con el 234º (Ley XIII Nº 5)... siempre que el derecho fuere verosímil; que exista peligro de que si se mantuviera o alterara -en su caso- la situación de hecho o de derecho, la modificación pudiera influir en la sentencia o convirtiera su ejecución en ineficaz o imposible..." (SI Nº 63/SCA/05, 20, 35, 36, 41, 42, 46 y 72/SCA/11, 24/SCA/17, entre muchas).----------
---

------ Además se ha entendido que "...si el lesionado postula una medida innovativa debe acreditar la concurrencia del riesgo de que se consume en su detrimento un perjuicio irreparable, presupuesto éste ineludible (Conc.: "El proceso atípico", Peyrano - Chiappini, Ed. Universidad, parte segunda pág. 20/21)" (SI N° 72/SCA/11, 3/SCA/12, 73/SCA/14, 24/SCA/15 y 113/SCA/16, 24/SCA/17, entre otras). ----------

------ Por lo tanto, esta Sala concuerda con la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Nacional, en que el dictado de este tipo de medidas presupone la concurrencia de los requisitos comunes a toda cautela: *fumus bonis iuris*, *periculum in mora*, contracautela y que además, debe demostrarse la irreparabilidad del perjuicio (SI N° 14 y 38/SCA/01, 10/SCA/05, 20, 35, 36, 41, 42, 46/SCA/11, 24/SCA/17, entre otras). ----------

------ Ha señalado asimismo, que "...este tipo de medidas no exigen de los magistrados un análisis de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino solo su verosimilitud. El juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es

otra que atender aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual se agota su virtualidad…" (CS Fallos: 306:2060, 306:2060, 323:337; 349; MJJ42326); pero destacado que ello es así, sin perjuicio de la severa apreciación de las circunstancias del caso, y la suma prudencia con que deben habilitarse, si son innovaticias (CSJN Fallos 325:2367; STCH SI N° 81/SCA/98, 56/SCA/08, 20, 35, 36, 41, 42, 46, 72/SCA/11 y 3/SCA/12, 24/SCA/17, entre otras).----------

------ En este orden, cabe verificar si en el caso se cumplen los presupuestos indicados. ----------

------ IV. En principio, ha de decirse que no se encuentra acreditado en grado suficiente la verosimilitud del derecho invocado por la solicitante. Según los términos postulados en la demanda, la cuestión expresamente requiere ahondar en diversas normas nacionales y provinciales (Ley X N° 15, Decreto Reglamentario N° 911/89 y la Ley N° 20 337 de Cooperativas), a fin de verificar la interpretación legal que conlleva el endilgado vicio en la voluntad administrativa del cual derivaría el acto que pide suspender en sus efectos. ----------

------ El fundamento que la empresa utiliza para atacar la Resolución N° 104/18, relacionado con que se habría encontrado exenta de abonarlo por una disposición constitucional y legal expresa, requiere que se interprete el plexo normativo invocado, lo que conlleva a desechar una ilegalidad manifiesta. Esto implica un pormenorizado examen de las piezas administrativas que han dado origen a la Resolución que se cuestiona, las que serán materia de estudio al momento de dictarse el fallo definitivo en donde, además se interpretarán las normas que resulten pertinentes para efectuar el control de legitimidad que se pide.----------

------ Es dable mencionar que en su escrito ampliatorio de la demanda y en particular en relación a la extensión de la medida cautelar respecto del artículo 2° de la Resolución N° 614/16 DRT-2, la actora no trae argumentos que funden su petición, así como tampoco pide la nulidad de ese acto administrativo presumido legítimo. ----------

------ Ya en antiguos precedentes, reproducidos en SI N° 24/SCA/15 y 6/SCA/17, este Superior Tribunal de Justicia advertía que "…si el análisis de los vicios de ilegitimidad que se denuncian como sustento de una pretensión cautelar dirigida a lograr la suspensión de los efectos de un acto administrativo, remite básicamente a la interpretación de normas que se dicen violadas, ello obliga a desechar la tacha de ilegalidad manifiesta" (CS Santa Fe, marzo, 27-1996, "Giordano Monti c/Municipalidad de Rosario...", DJ 1997-2-123, LL Repertorio LVII1798; conf. SI Nº

38/SCA/01). A más, "…cuando se trata de conceder o denegar medidas precautorias, a los jueces les está vedado adentrarse en la solución del fondo del asunto". (CSJN Fallos 323:337 "Sociedad Aeronáutica San Fernando SRL y otros c/ Estado Nacional -Poder Ejecutivo Nacional- Dtos. 375/97 y 842/97, del 7/03/2000). ----------

------ En resumen, no se cumple el recaudo mencionado toda vez que la verosimilitud del derecho no es manifiesta, frente a la presunción de legitimidad de la Resolución N° 104/18 DRT-2 y del art. 2° de la Resolución N° 614/16 DRT-2.----------

------ V. En cuanto al peligro en la demora, está vinculado a situaciones de perjuicio irreparables (CSJN Fallos 307:2267, LL 1985-A-46) derivados del transcurso de tiempo que el proceso genere, de tal modo que si se mantienen o no se alteran los efectos del acto, la sentencia a dictarse corre el riesgo de ser ilusoria. La tutela preventiva o justicia "provisional", tiende a "impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se quiere obtener a través de un proceso, pierda virtualidad o eficacia durante el tiempo que transcurre entre su inicio y el dictado del pronunciamiento definitivo, intentando salvaguardar la efectividad del cumplimiento de la sentencia favorable" (CN Fed. Cont. Adm. Sala IV - 16/1/95, "Centro de Agrimensores de Entre Ríos..."; Sala II -11/3/97- "Establecimiento Vitivinícola Escorihuela..."; CS 11/6/96 "Milario...", 7/8/97 "Camacho Acosta..." - STCH SI N° 81/SCA/98 y 104/SCA/01). A propósito de este recaudo "se valora especialmente que de las constancias de autos surja el perjuicio inminente e irreparable, ya que cuando se advierte tal situación se declara la procedencia de esta medida" (CN Fed. Cont. Adm. Sala II, ED-65-410). ----------

------ Que en el sub-judice, no surge de la presentación de la accionante alegación de circunstancias fácticas objetivas fehacientemente acreditadas que revelen concretas dificultades económicas para afrontar el pago de la multa impuesta en la Resolución N° 104/18 DRT-2, y que justifiquen el otorgamiento de la medida cautelar peticionada. Solo menciona que la erogación del dinero reclamado por la Secretaría de Trabajo haría poner en riesgo la continuidad de la empresa y el sostenimiento de más de cincuenta y tres (53) puestos de trabajo.----------

------ La actora no ha demostrado que el pago le signifique un importante desapoderamiento de los bienes de la empresa o una desproporcionada magnitud del importe determinado como multa, en relación a su capacidad económica y la falta comprobada e inculpable de los medios para afrontar este reclamo. Tampoco acreditó la afectación patrimonial que la obligación le causa.----------

------ Entonces, las argumentaciones genéricas referidas a sus dificultades económicas no prueban de manera fehaciente la irreparabilidad del perjuicio alegado. Pues procura evitar perjuicios, que según describe serían subsanables, por ser de carácter exclusivamente patrimonial. Siendo así, podrá reclamarlos de presentarse el supuesto de que se dicte una sentencia que revoque el acto administrativo impugnado, si eventualmente se hubiera procedido a su ejecución. Al respecto, este Tribunal ha dicho que no cabe entender configurado el recaudo en examen "…si las principales consecuencias que podrían derivar para la actora en el supuesto de autos, son de contenido patrimonial y ésta podría obtener la pertinente reparación, por el medio procesal correspondiente, en la hipótesis de que la actividad estatal le hubiere causado un daño injustificado…" (SI N° 14 y 38/SCA/01 y 113/SCA/16).----------

------ Con relación a la Resolución N° 614/16 DRT-2, cabe referir que han transcurrido dos (2) años desde su dictado, por lo que se evidencia una injustificada alegación de un eventual peligro. ----------

------ Por ello, mediante los elementos presentados en la causa, no se ha acreditado con el grado requerido otro de los recaudos a cumplir para el dictado de la medida precautoria solicitada, esto es, el peligro en la demora.----------

------ Que si bien este Cuerpo ha considerado la jurisprudencia que recepta la doctrina de que el rigor del *fumus* se puede atemperar, cuando existe riesgo cierto de *periculum in mora* y viceversa (SI N° 51/SCA/00 conf. CN Fed. Cont.Adm. LL 120- 763, 1984-A- 265- 1993- B - 424, Supl. Der. Adm. LL 20/2/98, SI N° 38/SCA/01, entre otras), esta compensación es inaplicable en el sub lite en tanto no se dan –aún mínimamente- ninguno de esos requisitos.---------- VI. Por otra parte, en el caso coincide el objeto de la cautela con el del pleito y en esta etapa del juzgamiento no se han reunido elementos de convicción suficientes que autoricen a tener por acreditada, aún en grado precautorio, la verosimilitud del derecho invocada, que no aparece manifiesta. Tampoco ha acreditado ni el *periculum in mora* ni la irreparabilidad del perjuicio. (SI N° 3/SCA/12y N° 8/SCA/13). ----------

------ Que en razón de los fundamentos dados, no se cumplen los recaudos exigidos, por lo que procede desestimar la cautela solicitada. ---

------ VII. Que, según se resuelve y en tanto ha tramitado la medida cautelar solicitada inaudita parte, no corresponde imponer costas. No obstante de acuerdo a la manda del artículo 46 de la Ley XIII N° 4, procede regular los honorarios del letrado apoderado de la actora, atendiendo a la

calidad de su labor, en el 10 % de los que resulten regulados a los letrados de su parte en la causa (arts. 5 y 32 de esa ley arancelaria, texto substituido por la Ley XIII N° 15). ----------

------ Que por ello la Sala Civil, Comercial, Laboral, Contencioso Administrativa, de Familia y Minería del Superior Tribunal de Justicia; --

---------- **R E S U E L V E:** ----------

**------ 1°) DECLARAR LA COMPETENCIA MATERIAL** del Superior Tribunal de Justicia para entender en estos autos y habilitada la instancia (artículo 32, inc. 3) de la Ley V Nº 3). ----------

**------ 2°) RECHAZAR** la medida cautelar solicitada por la sociedad cooperativa "Línea 28 de Julio SCTTLtda." a fs. 39/49 y vta., ampliada a fs. 79/80 vta., en mérito a lo expuesto en los considerandos que anteceden. Sin costas. ----------

**------ 3º) REGULAR** los honorarios de la Dra. Mariela F. Musso, en el 10 % de los que resulten regulados a los letrados de su parte en la causa (arts. 5, 32 y 46 de la Ley XIII N° 4, conf. texto sustituido por Ley XIII N° 15), con más el IVA si correspondiere. ----------

**------ 4°) REGÍSTRESE** y notifíquese. ----------

FDO: MIGUEL ANGEL DONNET. ALEJANDRO JAVIER PANIZZI. MARIO LUIS VIVAS.
RECIBIDA EN SECRETARÍA EL 11 DE JUNIO DE 2018. S.I. REGISTRADA BAJO EL Nº 55/SCA. CONSTE. FDO: DIANA NOEMI SALTO. SECRETARIA.