



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 10 de septiembre de 2026

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa Papel Misionero S.A.I.F.C. c/ Provincia de Misiones s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que esta Corte comparte y hace suyos los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que corresponde remitir en razón de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado, se hace lugar a la queja, se declara parcialmente procedente el recurso extraordinario, la inconstitucionalidad del artículo 1° de la ley IX n° 7 de la Provincia de Misiones y se revoca la decisión apelada con el alcance indicado. Costas por su orden en atención a la índole de la cuestión propuesta (artículo 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito. Agréguese la queja al principal y vuelvan los autos al tribunal de origen. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que, en 2008, la ley 4438 de la Provincia de Misiones (actualmente identificada como IX n° 7) declaró “la insalubridad laboral de la industria productora de pasta celulosa, papel y cartón en todo el territorio de la Provincia” (artículo 1°) y estableció que “la Secretaría de Estado de Trabajo y Empleo de la Provincia debe, previa inspección e informe técnico de los lugares, sectores y tareas de los establecimientos, dictar resolución fundada” (artículo 3°).

A partir de ello, Papel Misionero S.A.I.F.C. promovió una acción declarativa contra la Provincia de Misiones y solicitó la inconstitucionalidad del citado artículo 1° en cuanto establece, de manera general, la insalubridad laboral de toda la industria papelera. Alegó que dicha calificación general trasgrede la legislación nacional. Concretamente, señaló que la resolución nacional MTEySS 434/2002 dispone que “la declaración de insalubridad del lugar, tarea o ambiente de trabajo resulta competencia exclusiva de la Administración Laboral Provincial” y que de ello se sigue que la atribución pertenece a los organismos administrativos de las provincias pero no a sus legislaturas. Explicó que la declaración general del artículo 1° de la ley IX n° 7 de la Provincia de Misiones, realizada “de plano, sin expediente ni estudio previo”, producía efectos por sí misma obligándola a desvincular a todas sus empleadas mujeres como también reducir la jornada laboral a seis (6) horas diarias y adecuar el régimen previsional del resto de su personal sin perjuicio de la tarea que desempeñen.

Una vez radicado el proceso ante la justicia provincial, la empresa actora informó como hecho nuevo que la Secretaría de Trabajo y Empleo de la Provincia de Misiones había dictado la resolución 185/2012, calificando como

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

laboralmente insalubres ciertas áreas de sus instalaciones (puntualmente los sectores de digestión, horno de cal, máquina de papel, caldera de recuperación, caldera de potencia, taller de mantenimiento y preparación de madera). En tal oportunidad acompañó una copia de la resolución que, invocando las atribuciones del artículo 3° de la ley IX n° 7, reseña que la planta de Papel Misionero fue inspeccionada en dos etapas con la asistencia técnica de la Universidad Nacional de Misiones, que se detectaron allí niveles de ruido superiores a 85 decibeles, así como la presencia de sulfuro de hidrógeno, y que ambos factores son capaces de generar diversas afectaciones a la salud de los trabajadores como convulsiones, trastornos respiratorios y queratoconjuntivitis, entre otras.

2°) Que, en el marco de su competencia originaria, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Misiones rechazó el planteo de inconstitucionalidad.

El voto mayoritario, en lo que aquí interesa, entendió que la ley provincial, dictada al amparo del poder de policía laboral, no invadía las competencias de la Nación para dictar la legislación de fondo en materia del trabajo. Fundó su conclusión en que la norma local se limitaba a definir qué actividades resultan riesgosas para la salud y determinar los procedimientos aplicables para ello sin modificar el régimen sustantivo del trabajo insalubre regulado por el Congreso de la Nación, esto es, la extensión de la jornada de trabajo u otros elementos “troncales” del contrato de empleo. Consideró que la resolución MTEySS 434/2002, al reconocer que la autoridad administrativa o policía del trabajo corresponde a las provincias, no hace más que reflejar la

distribución constitucional de competencias preexistente, sin que de ello pueda derivarse que la resolución desplaza o anula las atribuciones legislativas propias de las provincias para regular el poder de policía del trabajo.

A su vez, afirmó que el artículo 1° de la ley era razonable pues el medio seleccionado por el Poder Legislativo provincial –la declaración de insalubridad de la industria papelera– “no excede el fin perseguido”, esto es, proteger la salud de los trabajadores (fs. 211vta./212).

Por todo ello, entendió que la ley provincial impugnada era válida y resultaba compatible con la legislación nacional.

3°) Que Papel Misionero S.A.I.F.C. interpuso un recurso extraordinario contra esa sentencia, cuyo rechazo motivó la presente queja.

En su remedio federal, la actora plantea los siguientes agravios. Por una parte, alega que la sentencia recurrida soslayó que la ley IX n° 7 de Misiones invadió las competencias exclusivas de la Nación para dictar legislación laboral (concretamente, el artículo 200 de la ley 20.744 de Contrato de Trabajo y la resolución nacional MTEySS 434/2002). Sostiene que la autoridad natural de aplicación del referido artículo 200 es el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, por lo cual las provincias hoy cuentan únicamente con las atribuciones delegadas por ese Ministerio en la resolución MTEySS 434/2002, esto es, atribuciones administrativas para inspeccionar los establecimientos de trabajo y calificarlos como insalubres, y que por ello carecen de competencias legislativas en la materia.

Por otra parte, la agravia el alcance de la declaración realizada en el artículo 1° de la ley. Sostiene que calificar como insalubre a toda una industria resulta irrazonable y excesivo pues no distingue entre sectores o áreas

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

específicos de los establecimientos y exige readecuar la nómina completa de sus empleados, sin considerar si efectivamente se encuentran expuestos a factores o tareas insalubres. Recuerda que el artículo 1° de la ley tiene efectos por sí mismo sobre toda su empresa, más allá de los lugares verificados en la resolución provincial 185/2012 (sectores del horno y calderas, entre otros). Sostiene que la norma conlleva “graves implicancias” previsionales y laborales para toda la nómina de su personal y la obliga a desvincular a sus dieciséis empleadas mujeres, sin discriminar los sectores de la empresa en los que se desempeñan (fs. 228). Agrega que al declarar “en abstracto y con alcance general” la insalubridad de toda la industria, la ley le asesta un “golpe mortal” (fs. 224). Añade que este tipo de calificaciones de insalubridad afecta sus derechos de defensa e igualdad ya que coloca a Papel Misionero en clara desventaja frente a sus competidores radicados en otras provincias (fs. 228 vta. y 229). Finalmente, también denuncia que la sentencia es arbitraria.

4°) Que respecto de los agravios de arbitrariedad el remedio federal es inadmisil (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por el contrario, la queja es formalmente procedente en cuanto la actora impugnó el artículo 1° de la ley IX n° 7 de la Provincia de Misiones bajo la pretensión de ser contrario a la Constitución Nacional (artículos 75, inciso 12, y 28, entre otros), las leyes del Congreso y otras disposiciones nacionales, y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa ha sido en favor de la validez de la norma local (artículo 14, inciso 2°, de la ley 48).

5°) Que, si bien el recurso extraordinario plantea a este Tribunal distintas cuestiones a decidir, es imperioso comenzar resolviendo si la declaración general de insalubridad laboral de toda la industria concernida en

autos, conforme a lo estipulado en el artículo 1° de la ley IX n° 7 de la Provincia de Misiones, resulta –conforme a las constancias de la causa y a la propia arquitectura jurídica local– razonable.

6°) Que el régimen de trabajo insalubre, previsto por la legislación nacional desde 1929, reviste carácter excepcional y encuentra fundamento en la necesidad de proteger a los empleados que se encuentran expuestos a un riesgo para su salud (cf. leyes 11.544 y 20.744). La calificación de insalubridad laboral conlleva la aplicación de consecuencias jurídicas específicas; entre ellas, la reducción de la jornada de trabajo y la sujeción a un régimen previsional especial (cf., por ejemplo, artículo 200). De ese carácter excepcional se deriva que la declaración debe encontrar justificación en la existencia de condiciones laborales efectivamente riesgosas o insalubres, ya sea por la tarea, la actividad o las características del lugar en que se desarrolla, con independencia de quién sea la autoridad que la dicte o de si tal decisión deba provenir de la ley o ser adoptada en el marco de un procedimiento administrativo.

7°) Que el artículo 1° de la ley IX n° 7 de la Provincia de Misiones no individualiza las tareas, actividades, sectores o lugares de trabajo que -por sus características- entrañen un riesgo para la salud. Por el contrario, sujeta a toda una industria al régimen excepcional, con prescindencia de las funciones desempeñadas por cada trabajador o del ámbito en el que aquellas se desarrollan. De ese modo, alcanza por igual a quienes se encuentran efectivamente expuestos a los agentes o condiciones nocivas invocados como justificación de su sanción como a quienes no lo están, e impone respecto de todos ellos las consecuencias excepcionales propias de una declaración de insalubridad laboral.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Con ese alcance, el instituto se desnaturaliza, pues las medidas que impone dejan de guardar relación con los riesgos que procura conjurar y conducen, por ello, a consecuencias manifiestamente irrazonables.

8°) Que, a su vez, la propia ley IX n° 7 de la Provincia de Misiones revela esta situación, incurriendo en una contradicción lógica.

En efecto, mientras su artículo 1° declara insalubre a *toda la industria* productora de pasta celulosa, papel y cartón en el territorio de la provincia, el artículo 3° encomienda a la autoridad de aplicación la inspección de los “lugares, sectores y tareas” de los establecimientos y exige el dictado de una resolución fundada. Tal procedimiento solo puede entenderse dirigido a identificar cuáles son, en concreto, los espacios del establecimiento que presentan condiciones de insalubridad para distinguirlos de aquellos que no lo son.

Si ambos artículos (el 1° y el 3°) conllevan, como es de esperar, idénticos efectos jurídicos, resulta difícil advertir su consistencia. Pues si la calificación general de insalubridad de toda la industria contenida en el artículo 1° produce los efectos jurídicos propios del régimen excepcional —entre ellos, la reducción de la jornada y la aplicación del régimen previsional diferenciado— ¿cuál es la razón de ser del procedimiento administrativo posterior, destinado precisamente a establecer qué sectores o actividades son insalubres? Y, a la inversa, las inspecciones y verificaciones ordenadas por el artículo 3° de la ley para determinar cuáles son los espacios y tareas efectivamente riesgosos supone admitir que pueden existir otros lugares o empleos dentro del establecimiento que no revistan esa condición, lo que deviene contradictorio con la calificación genérica de que *toda la industria* es insalubre.

Este razonamiento conduce a descalificar al cuestionado artículo 1° de la ley provincial bajo análisis por resultar incompatible con el artículo 3° de la misma norma, no solo por resultar esta última cláusula específica respecto de la cláusula genérica que la precede (argumento que incluso podría ser discutible), sino porque es la aplicación del artículo 3° la que da sentido racional y razonable al fin tuitivo de la normativa sobre la industria concernida.

Dicho de otro modo: la conclusión no puede preceder al análisis. Y está claro en la causa que la conclusión prevista en el artículo 1° de la ley provincial se anticipa, esterilizándolo, al procedimiento previsto en el artículo 3°, que es el que establece la adecuación entre medios (verificaciones) y finalidad (protección); adecuación que traduce la esencia del principio de razonabilidad.

9°) Que, en atención a como se resuelve, resulta inoficioso pronunciarse sobre el resto de los agravios de la actora.

En este sentido, vale aclarar, que aquí se determina la inconstitucionalidad del artículo 1° de la ley IX n° 7 de la Provincia de Misiones sin que ello prive de validez a la resolución 185/2012 de la Secretaría de Trabajo y Empleo de la Provincia de Misiones que verificó y calificó como insalubres ciertos sectores del establecimiento de la actora. Ello es así pues tal resolución se sustenta en otras disposiciones normativas allí citadas.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara parcialmente procedente el recurso extraordinario, la inconstitucionalidad del artículo 1° de la ley IX n° 7 de la Provincia de Misiones y se revoca la decisión apelada con el alcance indicado. Costas por su orden en atención a la índole de la cuestión propuesta (artículo 68, segunda parte, del



CSJ 511/2018/RH1

Papel Misionero S.A.I.F.C. c/ Provincia de Misiones s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito. Agréguese la queja al principal y vuelvan los autos al tribunal de origen. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Recurso de queja interpuesto por **Papel Misionero SAIFC, parte actora**, representada por el **Dr. Iván Federico Gottlieb**.

Tribunal de origen: **Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Misiones**.

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 202/215 del expediente principal (al que me referiré en adelante, salvo que se indiquen otras actuaciones), el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Misiones desestimó la demanda de inconstitucionalidad promovida por Papel Misionero SAIFC (en adelante Papel Misionero o la actora) contra la Provincia de Misiones, para obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley 4483 -hoy IX N° 7-, por la cual se declaró, en todo el territorio provincial, la insalubridad laboral de la industria productora de pasta celulosa, papel y cartón (art. 1°).

Cabe aclarar que, por dicha ley (v. fs. 38 vta), asimismo, se estableció que la Secretaría de Estado de Trabajo y Empleo local sería su autoridad de aplicación (art. 2°), órgano que dictaría una resolución fundada, en el plazo de 60 días, previa inspección e informe técnico de los lugares, sectores y tareas de los establecimientos (art. 3°), remitiría al vencimiento de dicho plazo los informes técnicos y de todo lo actuado a la Cámara de Representantes de la Provincia (art. 4°) y extendería las certificaciones y toda otra documentación que se le requiriera relacionadas con las actuaciones en el marco de la ley (art. 5°).

El juez Froilán Zarza -a cuyo voto adhirió la mayoría del tribunal-, en lo que aquí interesa, desestimó el planteo de inconstitucionalidad formulado por la actora porque entendió que la ley bajo examen no infringía disposición alguna de la Constitución Nacional.

Para así decidir, remitió a los argumentos expresados en un precedente del tribunal que consideró análogo al caso *sub examine*.

En ese precedente, había expresado que la atribución para dictar los códigos sustantivos constituye una competencia exclusiva de la Nación, fruto de la delegación que las provincias hicieron al Poder Legislativo federal, mas ello no impedía que, según la interpretación efectuada por la Corte, las provincias ejercieran sobre esa materia el poder de policía, moralidad y salubridad.

Agregó que, en este aspecto, la actividad y juzgamiento de infracciones en materia de trabajo es de incumbencia específica de la Administración pública laboral, y su ejercicio se enmarca en disposiciones normativas dictadas, en principio, por el legislador provincial, como materia no delegada al Gobierno federal (art. 121 de la Constitución Nacional).

Con respecto al tema específico del *sub lite* dijo que la verificación de las condiciones de salubridad de los lugares de trabajo es uno de los cometidos específicos de la inspección laboral y que la declaración de insalubridad laboral es el acto dictado tras un proceso que puede tener como punto de partida la verificación de condiciones nocivas en los ambientes laborales, cuya persistencia se manifiesta pese a la adopción de medidas tendientes a mejorar o superar la situación.

Añadió que, por otro lado, la declaración administrativa también puede derivar de la comprobación de ciertas condiciones a las cuales la ley (nacional o provincial) sujeta la calificación de determinadas tareas o actividades como insalubres.

Procuración General de la Nación

En tales condiciones -aseveró- cabe la posibilidad de que sea una norma legal o reglamentaria la que atribuya directamente carácter insalubre a labores o actividades en razón de las sustancias que se manipulan o fabrican, sin necesidad de que exista verificación posterior aunque se requiera una declaración formal de la Administración, tal como se previó en los arts. 1° y 3° de la ley cuestionada.

Afirmó que todo lo vinculado a la declaración de insalubridad constituye materia propia de policía administrativa y, por lo tanto, de resorte de las jurisdicciones locales. El dictado de las normas respectivas, en ejercicio del poder de policía, tanto las que definen tareas o actividades insalubres, como las que determinan los procedimientos aplicables, también corresponde a la órbita local, sin perjuicio de que algún aspecto de la cuestión pudiera hallarse reglado en el ordenamiento federal. En tal sentido, señaló que es perfectamente aceptable que el art. 200 de la LCT regule lo atinente a la extensión de la jornada de trabajo en tareas insalubres, dado que lo atinente a los límites temporales de la prestación laboral constituye un elemento troncal del contrato de trabajo cuya regulación incumbe al legislador nacional (art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional).

Aseveró así que ese es el criterio de la reglamentación dictada por el Ministerio de Trabajo Nacional, en cuanto a que la declaración de insalubridad de los lugares o ambientes de trabajo es facultad exclusiva de la autoridad de trabajo local, correspondiente al domicilio del establecimiento (resolución MTEySS 434/02, modificada por resolución 860/02).

Por otra parte consideró que, aun cuando el *sub lite* versa sobre una cuestión de derecho laboral, tal como la declaración de insalubridad, también ello se relaciona con la defensa y el resguardo del medio ambiente.

Expuso que el legislador entendió, en ese sentido, que las empresas de la industria del papel y pasta de celulosa, en su proceso de fabricación, provocan un grave impacto en la salud de los trabajadores y en el medio ambiente.

Argumentó que la salud de los trabajadores no puede ser escindida del derecho ambiental y que los principios protectorios desarrollados por este último gozan de prevalencia de acuerdo a lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución Nacional. Consideró que del examen de las actuaciones no surge evidencia alguna de que el procedimiento determinado por la normativa local neutralice las disposiciones nacionales afectando patrimonialmente a la actora, pues ella no demostró la real afectación económica que le ocasionaría la readecuación horaria o de personal.

Por último, sostuvo que la ley provincial cuestionada cumple con el control de razonabilidad ya que logra su cometido, cual es la protección de la salud de los trabajadores y del medio ambiente.

- II -

Contra tal pronunciamiento, Papel Misionero interpuso el recurso extraordinario de fs. 219/230 que, denegado a fs. 256/257, da lugar a esta presentación directa.

Formula los siguientes agravios:

Procuración General de la Nación

Violación de la indelegabilidad legislativa de las atribuciones del Congreso Nacional

Expone que, en virtud del art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, el Congreso dictó la LCT, cuyo art. 200 establece que "en caso de que la autoridad de aplicación constatará el desempeño de tareas en condiciones de insalubridad, intimará previamente al empleador a adecuar ambientalmente el lugar, establecimiento o actividad para que el trabajo se desarrolle en condiciones de salubridad dentro del plazo razonable que a tal efecto se determine", y que "la insalubridad no existirá sin declaración previa de la autoridad de aplicación con fundamento en dictámenes médicos de rigor científico y sólo podrá ser dejado sin efecto por la misma autoridad si desaparecieran las circunstancias de la insalubridad".

Aclara que la autoridad de aplicación de dicha ley es el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, quien, mediante la resolución MTEySS de la Nación 434/02, delegó en las provincias la aplicación del ordenamiento jurídico en esta materia. Expresa que el art. 1° de esta última dispone que "la declaración de insalubridad del lugar, tarea o ambiente de trabajo resulta competencia exclusiva de la Administración Laboral Provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires correspondiente al domicilio del establecimiento laboral" y el art. 4° que "el acto declarativo de la insalubridad, o su rechazo, deberá ser debidamente fundado y dictado en los trámites donde consten los procedimientos y evaluaciones técnicas que se llevaron a cabo para su emisión".

De ello infiere que lo delegado a la autoridad local es la declaración en concreto de la insalubridad de un determinado establecimiento, luego de verificadas las condiciones específicas y salvaguardando el derecho de defensa de la parte afectada al permitir recurrir la declaración ante el Consejo Federal del Trabajo.

Por tal motivo, sostiene que la ley local, al declarar en sentido abstracto y con alcance general como insalubre a toda la industria productora de pasta celulosa, papel y cartón, ha sido sancionada por una autoridad que carece de competencia para ello, impidiendo que la cuestión se ajuste al procedimiento específico contemplado en la ley laboral de fondo (art. 200 de la LCT).

Considera que la ley provincial vulnera tales disposiciones nacionales al declarar la insalubridad respecto de toda una industria sin discriminar cuáles son las actividades alcanzadas por esa calificación y cuáles no, y sin un estudio previo que permita determinar la existencia de tareas insalubres. Asimismo, pone de resalto que no se contempla en sede local la posibilidad de que la empresa adecue las condiciones de trabajo, en los términos previstos en la ley nacional.

Violación del derecho de defensa

Sostiene que las disposiciones de la ley local afectan su derecho de defensa y no se ajustan al procedimiento específico contemplado en la ley laboral de fondo, en el cual participan los trabajadores y el empleador, y que concluye con un procedimiento administrativo recurrible en los términos y formas establecidos en el art. 200 de la LCT. Así pues -agrega- existe

Procuración General de la Nación

la posibilidad de que la tarea inicialmente declarada insalubre se convierta en una que no lo es, en la medida en que se hayan adoptado las disposiciones para sanear el medio.

Violación del derecho de igualdad ante la ley y equidad

Se agravia porque la ley local lo coloca en una situación desventajosa con relación a las demás empresas que también se dedican a la producción de pasta celulosa, papel y cartón, y que están radicadas en otras provincias. Asimismo, aduce que la ley afecta su derecho de propiedad y de ejercer industria lícita.

Alega que la declaración efectuada por la legislatura provincial en el art. 1° de la ley 4438, sin discriminar sectores de la empresa y sin dar posibilidad de adecuar las condiciones laborales, importa la reducción de la jornada laboral de todos sus empleados a seis (6) horas diarias o treinta y seis (36) semanales, circunstancia que genera mayores costos para la empresa, al tener que adecuar la nómina de personal a esa cantidad de horas de trabajo. También expresa que la cuestionada declaración genérica de insalubridad produce consecuencias jurídicas en materia previsional.

Arbitrariedad de la sentencia recurrida

Asevera que el pronunciamiento no constituye una derivación del derecho vigente, toda vez que se funda en lo primordial en la necesidad de proteger el ambiente y en las facultades de las provincias para legislar al respecto que surgen del art. 41 de la Constitución Nacional, sin embargo -afirma- dichas atribuciones no pueden violentar normas nacionales, máxime cuando dichas normas tienden justamente a proteger la salud de

los trabajadores, como lo hace el art. 200 de la LCT al disponer la intimación previa al empleador para que adecue ambientalmente el lugar, establecimiento o actividad a fin de que el trabajo se desarrolle en condiciones de salubridad.

- III -

Considero que es admisible el recurso extraordinario interpuesto por la actora, toda vez que se ha planteado la inconstitucionalidad de la ley 4483 -actual IX N° 7- de la Provincia de Misiones bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional, a las leyes dictadas por el Congreso y a otras disposiciones de carácter nacional y lo resuelto por el superior tribunal de la causa ha sido a favor de su validez - art. 14 inc. 2° de la ley 48- (Fallos: 310:943; 313:407; 318:1786 y 319:1630). Asimismo, se halla en juego la interpretación de actos y normas dictados por autoridades nacionales y la decisión ha sido contra el derecho que la apelante funda en aquéllos (arts. 14 inc. 1° de la ley 48).

En otro sentido, corresponde examinar, en forma conjunta, las impugnaciones referidas a la alegada arbitrariedad en que habría incurrido el a quo y las atinentes a la cuestión federal, pues son dos aspectos que guardan entre sí estrecha conexidad.

- IV -

A los fines de dilucidar el planteo de inconstitucionalidad de la ley 4483 -actual IX N° 7- de la Provincia de Misiones en el que la actora finca sus pretensiones, es preciso indicar que V.E. tiene reiteradamente dicho que, de acuerdo a las especiales características con que la Constitución Nacional ha revestido la

Procuración General de la Nación

configuración político institucional de naturaleza federal, la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquélla de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse (Fallos: 304:1186). Sobre la base de tal premisa y ante la posibilidad de colisiones normativas corresponde hacer jugar la pauta de hermenéutica reiterada por el Tribunal en el sentido de que la Constitución debe ser analizada como un conjunto armónico dentro del cual cada una de sus disposiciones ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás (Fallos: 296:432).

Por ello, el ejercicio por parte de la Nación de sus facultades no puede ser enervado por las autoridades locales, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente el bien común de la Nación toda, en el que se encuentran engarzadas y del cual participan las provincias (Fallos: 304:1186; 327:5012 y 332:66).

En consecuencia, es lógico concluir, como lo ha hecho antes el Tribunal, que "los actos de la legislatura de una provincia no pueden ser invalidados, sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional en los términos expresos un exclusivo poder, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o

cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas" (Fallos: 3:131; 324:933, entre muchos otros).

V.E. ha expresado en Fallos: 338:1110 que las competencias concurrentes que la reforma constitucional de 1994 ha afianzado en los arts. 41, 43, 75 inc. 17, 19, 30, 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importan la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida como es el caso de la salud pública, **sin perjuicio del poder de policía de salubridad que, en primer término, está en cabeza de las provincias** (v. considerando 13, el resaltado no es del original).

Es decir, que la competencia de la Nación no excluye la de las provincias para atender a los intereses relacionados con la materia sobre insalubridad laboral, con arreglo a su propio ordenamiento jurídico. En consecuencia, las provincias pueden establecer condiciones y contemplar exigencias y requisitos en su ordenamiento jurídico relativas a esas materias, sin embargo, el ejercicio de dicha competencia en orden al establecimiento de exigencias esenciales derivadas de los intereses mencionados no puede entrar en contradicción con la legislación nacional.

Ahora bien, aun cuando las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal (art. 121 de la Constitución Nacional) resulta que, en virtud del art. 75 inc. 12 de la Ley Fundamental, es el Congreso de la Nación quien dicta las leyes sobre Trabajo y Seguridad Social. A su vez, el art. 31 de aquélla, al dar carácter de ley suprema de la Nación a las leyes que se dicten por el Congreso de acuerdo con la

Procuración General de la Nación

Constitución Nacional, haciéndolas obligatorias para las provincias, no obstante cualquier disposición en contrario que sus leyes o constituciones contengan, encierra el medio de hacer efectivo en todo el territorio de la República el principio de la unidad de legislación común, consagrado por el art. 75 inc. 12 (Fallos: [321:3108](#)).

En ese contexto, el Poder Legislativo Nacional sancionó la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (LCT), cuyo art. 200 dispone que "en caso de que la autoridad de aplicación constatará el desempeño de tareas en condiciones de insalubridad, intimará previamente al empleador a adecuar ambientalmente el lugar, establecimiento o actividad para que el trabajo se desarrolle en condiciones de salubridad dentro del plazo razonable que a tal efecto determine. Si el empleador no cumpliera en tiempo y forma la intimación practicada, la autoridad de aplicación procederá a calificar las tareas o condiciones ambientales del lugar de que se trate". Asimismo, dispone que "la insalubridad no existirá sin declaración previa de la autoridad de aplicación, con fundamento en dictámenes médicos de rigor científico y sólo podrá ser dejado sin efecto por la misma autoridad si desaparecieran las circunstancias determinantes de la insalubridad". "Agotada la vía administrativa, toda declaración de insalubridad, o la que deniegue dejarla sin efecto, será recurrible".

Es decir que, tal como expresa el tribunal a quo, la declaración de insalubridad laboral es el acto dictado tras un procedimiento que puede tener como punto de partida la verificación de condiciones nocivas en los ambientes laborales, cuya persistencia se manifiesta pese a la adopción de medidas

tendientes a mejorar o superar la situación. No obstante -corresponde agregar- si el empleador cumple con los recaudos exigidos por la autoridad, no habrá declaración de insalubridad.

Cabe recordar, asimismo, que el fundamento de la declaración de tarea insalubre es la protección de la salud del trabajador y tiene efectos, entre otros, en la jornada de trabajo, en cuyo caso no admite una extensión superior al tope legal impuesto por el art. 200 de la LCT (6 horas diarias y 36 semanales, v. art. 2° de la ley 11.544), además de incidir, eventualmente, en el cómputo de la edad y servicios para acceder a los regímenes especiales previsionales.

Ahora bien, a fin de examinar el planteo de la actora, sobre la situación referida a si es posible que una norma como la cuestionada en el *sub lite* declare la insalubridad laboral en forma genérica, es necesario comenzar por el análisis del ordenamiento jurídico que tiene como punto de partida la LCT, en el artículo antes transcripto, y las normas posteriores.

La ley nacional 25.212 reconoció la concurrencia de competencias de la Nación y las provincias al ratificar el Pacto Federal del Trabajo suscripto el 29 de julio de 1998 entre el Poder Ejecutivo Nacional y los representantes de las provincias -entre ellas, la Provincia de Misiones- y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Allí las partes declararon que la asignación de competencias, que en materia laboral impone el sistema federal de gobierno, no debe convertirse en un obstáculo para la instrumentación de políticas y acciones en toda la República que procuren el bienestar general sino que, por el contrario, ofrece

Procuración General de la Nación

la posibilidad de sumar voluntades y recursos humanos y materiales en toda la extensión del país.

Más adelante se declaró que para coordinar la actuación de los organismos competentes en materia laboral de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es preciso institucionalizar el Consejo Federal de Administraciones del Trabajo a fin de procurar la mayor eficiencia en las medidas a adoptarse, bajo los principios de cooperación y corresponsabilidad.

En ese marco el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación dictó la resolución 434/02 -modificada por resolución 860/02-, con arreglo a la cual *"la declaración de insalubridad del lugar, tarea o ambiente de trabajo resulta **competencia exclusiva de la Administración Laboral Provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** correspondiente al domicilio del establecimiento laboral"* (v. art. 1º, el resaltado no es del original).

Es así que todo lo relacionado con la declaración de insalubridad constituye materia propia y "exclusiva" de las "administraciones laborales" locales. La literalidad de la norma no deja duda alguna de tal aserto, pues corresponde a la Administración Pública tal declaración.

En este punto es prudente recordar que la inteligencia de la resolución *sub examine* debe practicarse computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con todas las normas del ordenamiento jurídico vigente y del modo que mejor concuerde con los principios y garantías de la Constitución Nacional (Fallos: [314:1445](#)) y que las normas deben ser interpretadas indagándose su verdadero alcance mediante un

examen de sus términos que consulte la racionalidad del precepto, no de una manera aislada o literal, sino armonizándolo con el resto del ordenamiento específico, esto es, haciendo de éste totalidad del objeto de una razonable y discreta hermenéutica (Fallos: 315:285).

Según las pautas interpretativas mencionadas corresponde tener en cuenta que el art. 200 de la LCT transcripto anteriormente establece un procedimiento preventivo tendiente a modificar las condiciones de trabajo perjudiciales para la salud del trabajador y que podrá recurrirse toda declaración de insalubridad, o la que deniegue dejarla sin efecto.

Por su parte, el art. 3° de la resolución MTEySS 434/02 define los requisitos para que la declaración de insalubridad efectuada por la autoridad laboral local pueda hacerse valer ante la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS). Ratifica, asimismo, que la declaración debe encontrarse debidamente fundada y dictada en actuaciones en las cuales consten los procedimientos y evaluaciones técnicas que se llevaron a cabo para producirla.

El art. 4° de dicha resolución extiende la posibilidad de cuestionar tanto la declaración de insalubridad como su rechazo, además de a la ANSeS, al empleador, al trabajador afectado y a la asociación sindical con personería gremial representativa de los trabajadores del establecimiento.

En efecto, tal disposición establece que "en aquellas actuaciones en las que la ANSeS, el empleador o empleadores afectados, el trabajador afectado o la asociación sindical de trabajadores con personería gremial, representativa de los trabajadores del establecimiento, cuestionaren fundadamente la

Procuración General de la Nación

declaración de insalubridad, o su negativa, producida por la Administración Laboral Provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, podrán impugnarla ante el Consejo Federal del Trabajo, quien a pedido de parte y de resultar procedente, requerirá dictamen técnico-médico de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, previo a su decisión" (v. art. 4°).

El marco jurídico del procedimiento establecido a tal efecto se completa con las resoluciones MTEySS 212/03 y 473/08, por las cuales se aprobaron el "Procedimiento para calificar el carácter de lugares, tareas o ambientes de trabajo como normales e insalubres" y la "Reglamentación del procedimiento de impugnación ante el Consejo Federal del Trabajo", respectivamente.

En ese contexto, a mi juicio, no cabe la posibilidad de que la sanción de una ley general sea la que califique la actividad laboral en forma abstracta y genérica como insalubre, sin otorgar posibilidad alguna a los sujetos antes mencionados (ANSeS, empleador, empleado, etc.) de ejercer su derecho de defensa mediante el cumplimiento del procedimiento establecido a tal efecto por las normas reseñadas.

Es por ello que, en mi concepto, el art. 1° de la ley 4483 -hoy IX N° 7-, por el cual se declaró, en todo el territorio provincial, la insalubridad laboral de la industria productora de pasta celulosa, papel y cartón resulta incompatible con lo dispuesto en el art. 200 de la LCT y con las demás disposiciones mencionadas. Es así que la oposición entre ellas sólo puede resolverse a la luz del art. 31 de la Constitución Nacional, que impone la superior jerarquía de la legislación nacional, a la que están obligadas a conformarse las autoridades locales "no

obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales" (Fallos: 321:3108).

Bajo ese principio, considero que la determinación de la insalubridad laboral por una ley que califique como tal a la industria mencionada en forma general y abstracta excede la competencia de la provincia en materia de policía del trabajo.

En otro sentido, a mi juicio, el procedimiento establecido por la normativa reseñada para la declaración de insalubridad no puede ser obviado con el solo argumento, esgrimido por el superior tribunal, de que el art. 1º de la ley local se halla fundado en el art. 41 de la Constitución Nacional y en la necesidad subsiguiente del cuidado ambiental, pues tal criterio es insuficiente para soslayar las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo y de las restantes normas dictadas en su consecuencia, implicando ello un apartamiento del marco legislativo que el Congreso ha impuesto para el ejercicio del poder de policía administrativo de salubridad laboral. A lo expuesto no obsta lo argumentado por el *a quo*, cuando se refiere a lo expresado en el dictamen emitido en la causa A.952.XLIV "*Alto Paraná S.A. c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*" del 2 de febrero de 2009 (con cita de doctrina de Fallos: 331:710), pues en él sólo se trató la competencia del Tribunal y no el fondo de la cuestión, que es materia de este dictamen, y porque la doctrina de la Corte allí recordada lo fue en términos genéricos, y no en relación con la específica norma impugnada en estos autos.

Procuración General de la Nación

- V -

Lo hasta aquí expresado no obsta, sin embargo, a la validez de la resolución 185 del 5 de octubre de 2012 (v. fs. 125/129) - dictada con posterioridad a la interposición de la demanda del 13 de agosto de 2008 (v. sello de la CSJN, fs. 63 vta.)- por la cual el Ministro Secretario de Trabajo y Empleo de la Provincia de Misiones resolvió determinar, de conformidad con lo dispuesto por la ex ley 4438, la insalubridad laboral de las condiciones y medio ambiente de trabajo de los sectores determinados como áreas de "digestión", "horno de cal", "máquina de papel", "caldera de recuperación", "caldera de potencia", "taller de mantenimiento" y "preparación madera" ubicados en la planta industrial productora de papel kraft, propiedad de la actora en Puerto Mineral, Municipio de Puerto Leoni, Dpto. Libertador General San Martín.

Ello, toda vez que tal acto dictado en ejercicio propio de competencia administrativa como lo establece la resolución MTEySS de la Nación 434/02 -en cuyo procedimiento habrían participado, según su motivación, un representante del "Sindicato de Obreros y Trabajadores de Papel Misionero S.A.I.F.C. (S.O.T.P.M., inscripción gremial N° 1304 - Reg. M.T.E. y S.S. de la Nación), así como también de la empleadora-, no surge, al menos en este proceso, que haya sido impugnado por la actora, limitándose a ponerlo en conocimiento del tribunal como hecho nuevo y petitionar una medida cautelar para que se suspendiera su aplicación hasta que se dictara sentencia definitiva (v. fs. 130/139), la cual fue desestimada por el tribunal superior (v. fs. 23/33 del expediente 327-STJ-2011BIS1-

2012 - Incidente de medida cautelar que corre por cuerda separada).

Por lo demás, resulta indiferente que en dicho acto se haya citado la ley aquí cuestionada porque, como se dijo, el dictado del acto de insalubridad laboral es competencia de la autoridad administrativa laboral, tal como fue ejercida por ella cuando lo emitió.

- VI -

En consecuencia, opino que corresponde hacer lugar parcialmente al recurso extraordinario y a la queja, revocar la sentencia apelada y declarar la inconstitucionalidad del art. 1° de la ley 4483 -hoy IX N° 7-.

Buenos Aires, 17 de septiembre de 2019.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación