

PAPEL MISIONERO SAIFC C/ PROVINCIA DE MISIONES s/ demanda contencioso administrativo.



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

S u p r e m a      C o r t e :

- I -

Según surge de las actuaciones digitales obrantes en el sistema de consulta de causas web del Poder Judicial de la Nación (al que se referirán las citas siguientes), el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Misiones desestimó la acción contencioso administrativa formulada por Papel Misionero S.A.I.F.C. (en adelante Papel Misionero o la actora) contra la Provincia de Misiones, declaró abstracto el tratamiento del planteo de inconstitucionalidad efectuado por la actora e inconducente el pronunciamiento respecto de las impugnaciones realizadas a la prueba documental que se acompañó.

Papel Misionero dedujo acción contencioso administrativa a los fines de obtener la nulidad total y absoluta de la resolución 185/2012 del Ministerio de Trabajo y Empleo de la Provincia (MTEP), de su similar 25/2013 que desestimó el recurso de reconsideración planteado contra la anterior y del decreto 948/2013 que rechazó el recurso jerárquico interpuesto contra la resolución declarativa, a la vez que solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la ley provincial IX - N° 7 (antes 4438) por los argumentos expuestos en el expediente N° 327 STJ/2011 "Papel Misionero SAIFC c/ Provincia de Misiones s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".

El tribunal, para resolver del modo que lo hizo, entendió que el planteo de inconstitucionalidad de la ley citada resultaba abstracto, pues había sido resuelto oportunamente en la mencionada causa.

Con relación a las quejas de la actora respecto a la falta de ejercicio del derecho de defensa, debido a que no había podido realizar su descargo previo al dictado de la resolución MTEP 185/2012, consideró que de las constancias de este expediente surgía que aquélla había participado en todas las inspecciones realizadas en la planta, al igual que los representantes del gremio que nuclea a sus empleados.

Aseveró, asimismo, que no se verificaba afectación alguna al derecho de defensa de la accionante porque lo había ejercido cuando dedujo, contra las decisiones dictadas, los pertinentes recursos administrativos, de acuerdo con el procedimiento previsto en la ley IX N° 7.

A su vez, sobre la falta de fundamentación que la actora endilgaba a la resolución 185/2012, dijo que de su lectura surgía que se habían analizado las pruebas recabadas (mediciones realizadas por profesionales), el marco normativo aplicable -que faculta específicamente al Ministerio de Trabajo y Empleo de la Provincia a declarar la insalubridad de una tarea específica- y subsumido los hechos en aquél.

Agregó que, como resultado de la inspección efectuada -con arreglo a lo dispuesto en dicha resolución- la autoridad laboral había constatado, "con rigor científico, la existencia del agresor químico sulfuro de hidrógeno (SH<sub>2</sub>) y el agresor físico niveles sonoros por encima de los 85 decibeles" que tornaban "insalubre los ambientes laborales de la Empresa Papel



***Ministerio Público***  
***Procuración General de la Nación***

Misionero S.A.I.C.F.” y que, por tal motivo, dicha autoridad había considerado que la exposición de los trabajadores de la empresa a la contaminación química y sonora señaladas vulneraba “las disposiciones de Convenios, Recomendaciones y otros instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo O.I.T., en especial el Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo (1981), aprobado por Ley 26.693 y el Convenio 197 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (2006) aprobado por Ley 26.694”.

En cuanto a los argumentos esgrimidos por la actora con relación a las mediciones que se efectuaron al tiempo de adoptar la decisión, expuso que el organismo provincial había tomado como base los resultados obtenidos en los informes producidos que aconsejaban la declaración de insalubridad por excederse los valores permitidos.

Por otra parte, entendió que la prueba producida por la actora en estas actuaciones -al no ser contemporánea con los informes fundantes de la declaración de insalubridad- no podía ser ponderada por el tribunal. Es más -agregó- “se desprende del dictamen pericial que ciertas máquinas oportunamente evaluadas ya no existen”, consecuentemente, y por resultar contrario a derecho, expresó que no podía pronunciarse con relación a una supuesta arbitrariedad en la evaluación probatoria, considerando parámetros posteriores y distintos a los que se tuvieron a la vista al dictarse la resolución 185/2012.

- II -

Contra tal pronunciamiento, Papel Misionero interpuso recurso extraordinario que, denegado, da lugar a esta presentación directa.

Formula los siguientes agravios:

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 constatare 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 de la Nación, quien, mediante la resolución MTEySS 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



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

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, 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, en cuanto establece que la insalubridad no existirá sin declaración previa de la autoridad de aplicación con fundamento en dictámenes médicos de rigor científico (art. 200 de la LCT, subrayado de la apelante).

Aduce que la declaración en concreto de insalubridad persigue, en lo posible, hacer desaparecer tal condición la cual conspira contra la integridad psicofísica del trabajador, sin embargo, según lo resuelto en la sentencia que recurre, no da lugar a la prevención y a la corrección.

Pone de manifiesto que la ley local, además de declarar la insalubridad respecto de toda una industria sin discriminar cuáles son las actividades alcanzadas por esa calificación y cuáles no, lo hace sin exigir un estudio previo que permita determinar la existencia de tareas insalubres. Además, no se contempla 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, sobre la base de la inspección efectuada en la planta de la empresa, la resolución declarativa que impugna concluyó, indebidamente, que se habían violado las normas aplicables y declaró insalubres sectores de aquélla, pero sin permitirle ejercer el derecho de defensa previsto en la Constitución Nacional, en los tratados internacionales de derechos humanos, en la resolución MTYSS 434/02 y en la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Misiones (LPAM), según la cual en todos los procedimientos administrativos debe notificarse al interesado, corriendo el traslado del informe y otorgando un plazo para presentar un descargo a los fines de ofrecer y producir prueba.

Puntualiza que, con "respecto a lo que aquí se discute, el art. 3° de la Ley de Procedimiento Administrativo de Misiones dispone en su inciso d) que todo acto administrativo tiene que estar debidamente fundado, en el que se haga expresa referencia a los argumentos y propuestas del administrado que contribuye a la solución del caso. La falta de fundamentación suficiente de la Resolución Declarativa surge por el sólo hecho de que no (se)



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

actuó en sede administrativa sino que, por el contrario, todo el procedimiento administrativo fue llevado *inaudita parte* sin que se pudieran conocer las actuaciones administrativas. Ello, pese a que la LCT ha creado un procedimiento específico, de esencia cuasi jurisdiccional, de clara estructura bilateral y coherente con el derecho de defensa en juicio en el que participan los trabajadores y el empleador y que concluye en un pronunciamiento administrativo recurrible".

En tales condiciones, entiende que la sentencia recurrida es arbitraria, pues confirma la declaración de insalubridad de toda la actividad, sin analizar las defensas opuestas, las formas en que debió hacerlo, ni la normativa aplicable y sin considerar la prueba producida en la propia causa, centrándose en dar por cumplido el procedimiento establecido en la ley IX - N° 7, desconociendo tanto el marco jurídico nacional -fuente de competencia de la Provincia como autoridad de aplicación- como la LPAM, norma de carácter general que se debe aplicar a todos los procedimientos especiales.

Violación al principio de legalidad

Sostiene que la sentencia afecta el principio de legalidad, toda vez que no se sustenta motivadamente en los antecedentes y derecho aplicable a los fines de determinar la procedencia o no de la declaración de insalubridad de la planta. Asevera que ésta no supera los topes máximos legales de ácido sulfhídrico permitidos por las normas vigentes. Ello, pues surge

del informe que el valor constatado fue de 0.5 ppm de ácido sulfhídrico en el horno de cal, cuando el máximo permitido, según los técnicos de la Universidad Nacional de Misiones -UNAM-, es de 10 ppm., entiende así que, tanto en sede administrativa como judicial, se reprochó una supuesta falta de adecuación a la normativa vigente, cuando los valores encontrados no alcanzaron el tope máximo legal para que se considere un incumplimiento, por lo demás -añadió- en los otros sectores incluidos en el informe no se constató dicha sustancia y en los que sí la tenían, sus valores resultaban por debajo de lo exigido por las normas.

Asimismo, advirtió con respecto a la observación sobre los valores sonoros por encima de los 85 decibeles, que las mediciones efectuadas no eran precisas, toda vez que para ser una fuente fiable debieron hacerse durante el transcurso de toda la jornada laboral y en los tiempos en que los empleados se encontraban en las áreas bajo análisis -conclusión a la que arribó la UNAM-. Señaló, además, que omitió considerarse que se habían entregado elementos de protección auditiva (auriculares de copa) que reducen entre 24 y 31 decibeles el nivel de ruido.

Afirma que también la sentencia es arbitraria, toda vez que no tomó en cuenta la prueba pericial producida de la que surge que: (i) el informe de prediagnóstico de la UNAM carece de adecuado sustento científico pues: (a) las mediciones de ruido no fueron efectuadas con equipos adecuados debidamente calibrados y con técnicos capacitados; (b) las mediciones no contemplaron dosimetrías de ruido; (c) el equipamiento utilizado para medir los contaminantes químicos no se ajusta a parámetros internacionales y (d) sus mediciones no contemplaron dosimetría



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

de contaminantes químicos; (ii) la empresa realiza mediciones y dosimetrías de contaminantes químicos que cumplen con estándares nacionales reconocidos; (iii) las concentraciones halladas para las mediciones de contaminantes químicos de punto fijo y dosimetrías cumplen los estándares provinciales, nacionales e internacionales. En particular, expuso que frente a los valores máximos permitidos por la legislación no alcanzan al 10%, siendo que en más del 90% de las determinaciones no se detectan contaminantes, no existiendo riesgo evidente para la salud del personal expuesto de acuerdo a la legislación vigente; (iv) las mediciones de contaminantes químicos realizadas por la UNAM no superan los límites máximos establecidos en la legislación nacional y provincial y (v) la empresa les entrega a sus empleados elementos de protección auditiva.

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 de insalubridad genérica de la industria tiene como consecuencia altísimos costos, toda vez que, entre otras cosas, obliga a incrementar la nómina salarial y reorganizar los esquemas de trabajo, por ejemplo, desvincular

de manera inmediata a las mujeres empleadas en la planta -de acuerdo a la expresa prohibición estipulada en la LCT-, generando socialmente su exclusión de la situación activa de la empresa.

- III -

Considero que el recurso extraordinario es admisible en lo que se refiere al planteamiento de 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-; ello, toda vez que lo resuelto por el superior tribunal de la causa ha sido a favor de la validez de la norma local -art. 14 inc. 2° de la ley 48- (Fallos: 310:943; 313:407; 318:1786 y 319:1630).

Con relación al fondo de dicho planteo estimo que es análogo al que esta Procuración tuvo oportunidad de expedirse en la causa CSJ 511/2018/RH1 "PAPEL MISIONERO S.A.I.F.C. c/ Provincia de Misiones s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", dictamen del 18 de septiembre de 2019, a cuyos fundamentos y conclusiones, en lo que fueren aplicables al caso, cabe remitir en lo pertinente.

- IV -

En otro sentido, estimo que no son atendibles los agravios dirigidos a descalificar la sentencia por pronunciarse sobre la validez de la resolución 185 del 5 de octubre de 2012 (v. fs. 125/129), según la cual la Ministra Secretaria de Trabajo y Empleo de la Provincia de Misiones resolvió declarar,



***Ministerio Público***  
***Procuración General de la Nación***

de conformidad con lo dispuesto por la ley IX - N° 7 (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.

Según conocida jurisprudencia de la Corte, lo relativo a las facultades de los tribunales provinciales, el alcance de su jurisdicción y a la forma en que ejercen su ministerio, todo ello reglado por las normas y constituciones y leyes locales, no es materia revisable en la instancia extraordinaria, en razón del respeto debido a la atribución de los estados provinciales de darse sus propias instituciones y regirse por ellas (Fallos: 301:615; 311:1855, entre muchos otros).

En el caso, a mi modo de ver, no concurre un supuesto de arbitrariedad que autorice a apartarse de tal principio, a poco que se repare que el *a quo* fundó debidamente su pronunciamiento, pues desestimó el planteo de invalidez de aquel acto sobre la base de considerar que había sido emitido por la autoridad local en ejercicio propio de competencia administrativa -tal como lo establece la resolución MTEySS de la Nación 434/02-, y advertir que en el procedimiento para su dictado habían participado 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) y de la propia empleadora; tomándose como base los resultados obtenidos en informes producidos que aconsejaban la declaración de insalubridad al excederse de los valores permitidos por las normas aplicables.

Desde ese punto de vista, no se advierte que se haya configurado aquel supuesto, ya que la decisión no adolece de falta de fundamentación, ni traduce una interpretación insostenible de las disposiciones aplicables, como tampoco una ponderación de los hechos de la causa que conduzca a frustrar las garantías constitucionales invocadas.

En mi opinión, tampoco se verifica arbitrariedad en lo decidido por el *a quo*, al desestimar el agravio sobre la supuesta afectación al derecho de defensa por haberse prescindido de aplicar las disposiciones de la ley de procedimiento local, pues el tribunal evaluó que la actora tuvo oportunidad de ejercer su derecho de defensa al tiempo de articular, contra las decisiones dictadas por los organismos locales, los recursos administrativos pertinentes previstos en la ley provincial IX N° 7.

Al respecto, cabe recordar que el examen y revisión del procedimiento administrativo llevado a cabo en sede local, así como la selección y aplicación de disposiciones de ese carácter, es materia reservada a los tribunales provinciales y ajena, por su naturaleza, a la instancia del art. 14, de la ley 48 (doctrina de Fallos: 302:1139), máxime cuando la decisión se sustenta en normas de derecho público local que confieren base



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

jurídica suficiente y descartan la tacha de arbitrariedad (Fallos: 307:1926).

A ello que cabe agregar que, en mi concepto, contrariamente a lo que sostiene el apelante, el *a quo* tuvo en cuenta las pruebas aportadas en este proceso, aunque desestimó su ponderación porque dichos extremos no eran contemporáneos con los informes fundantes de la declaración de insalubridad. Baste recordar que manifestó: "*se desprende del dictamen pericial que ciertas máquinas oportunamente evaluadas ya no existen y no podemos pronunciarnos en relación con una supuesta arbitrariedad en la evaluación probatoria teniendo en cuenta parámetros posteriores y distintos a los que se tuvieron a la vista al dictarse la resolución 185/2012, ello sería contrario a derecho*".

Así expuestos los fundamentos del fallo, no se advierte que se haya incurrido en arbitrariedad, revelando los agravios destinados a impugnarlo una apreciación diferente sobre el criterio de selección y apreciación de los extremos aportados a la causa, sin demostrar apartamiento de las reglas aplicables, falta de fundamentación de los hechos conducentes del *sub lite*, o la irrazonabilidad de las conclusiones (v. doctrina de Fallos: 303:509).

En definitiva, considero que el Juzgador expresó suficientes razones de hecho y de derecho común y local que, más allá de su acierto o error o lo opinable de lo resuelto, excluyen la tacha de arbitrariedad invocada, sin que las

divergencias genéricas del apelante sobre la interpretación de tales normas y la valoración de elementos de prueba aportados al proceso tengan entidad para demostrar lesión alguna de carácter constitucional (v. doctrina de Fallos: 323:629).

- V -

En consecuencia, opino que corresponde desestimar los recursos extraordinario y queja, salvo en lo que se refiere al pedido de declaración de inconstitucionalidad del art. 1° de la ley 4483 -hoy IX N° 7-.

Buenos Aires,                      de julio de 2023.