

MISIONES - Papel Misionero c. Provincia de Misiones (2017). Insalubridad laboral. Principio precautorio. Potestades provinciales.

HECHOS Y DECISION

La accionante cuestiona la razonabilidad y competencia de la declaración de insalubridad laboral (art. 200 L.C.T.) que fuera dispuesta por la autoridad provincial respecto de su industria.

El fallo desestima la demanda, entendiendo que la ponderación de la razonabilidad debe encausarse necesariamente por los principios de la materia ambiental, y hace alusión al principio precautorio. En ese marco, estima que debe ceder el valor patrimonio o beneficio ante los valores que involucran la salubridad laboral, la salud pública y el medio ambiente.

En cuanto a la objeción de que la declaración de insalubridad es parte del derecho delegado a la Nación, el fallo precisa que la actividad y juzgamiento de infracciones en materia del trabajo es una incumbencia específica de la administración pública laboral, cuyo ejercicio se enmarca en disposiciones normativas que -en principio- dicta el legislador provincial.

SUMARIOS

- *En estas cuestiones se debe ejercer un rol proactivo circunstancia que marca tendencia esencialmente preventiva. “El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiestan. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios” -Fallos: 332:663-.*
- La norma local es constitucional, ya que cabe la posibilidad de realizar una lectura armónica de ambas normas -LCT y Ley IX Nº 7- teniendo en cuenta, para ello, lo que es central en la cuestión traída a debate, que la ley local no altera la esencia el “Código Laboral” o el contrato de trabajo, lo cual constituye materia propia de la legislación nacional -fruto del deslinde de competencias que establece el art. 75 inc. 12 CN-, contemplando además el paradigma ambiental, en vista a que la norma provincial supone la defensa de un bien jurídico “colectivo superior”.

TEXTO SENTENCIA - RESOLUCION Nº 165 STJ

En la ciudad de Posadas, Capital de la Provincia de Misiones, a los seis días del mes de Abril el año dos mil diecisiete, se reúnen Ss. Ss. los Señores Ministros del Superior Tribunal de Justicia, **Dres. Cristian Marcelo Benítez, Cristina Irene Leiva, María Laura Niveyro, Jorge Antonio Rojas, Roberto Rubén Uset, Rosanna Pía Venchiarutti Sartori y Ramona Beatriz**

Velázquez; bajo la Presidencia del **Dr. Froilán Zarza**, a fin de considerar los autos caratulados: **“EXPTE. N°327-STJ-2011- PAPEL MISIONERO S.A.I.F.C. C/ PROVINCIA DE MISIONES S/ ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”**.

De acuerdo con el sorteo realizado corresponde votar a los Señores Ministros en el siguiente orden: **1º) Dra. María Laura Niveyro, 2º) Dr. Froilán Zarza, 3º) Dra. Cristina Irene Leiva, 4º) Dr. Roberto Rubén Uset, 5º) Dr. Jorge Antonio Rojas, 6º) Dra. Rosanna Pía Venchiarutti Sartori, 7º) Dra. Ramona Beatriz Velázquez y 8º) Dr. Cristian Marcelo Benítez.**

Concedida la palabra a la Dra. María Laura Niveyro, dijo:

Respecto a los antecedentes del caso, me remito a los que refiere el Sr. Procurador General, a fs. 187/192 vta.

Con relación al planteo de la defensa de falta de acción presentada por la parte demandada estimo que, tal como señala ésta, el objeto ha sido claramente la declaración de inconstitucionalidad de la LeyNº 4.483 -actual IX Nº 7-.

Que, en efecto, propuesta la cuestión ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ésta remite la causa para que, conforme lo resuelto, se decida en el ámbito provincial (fs. 74/82), asumiendo este Superior Tribunal de Justicia la competencia del caso.

Que, ante las particulares circunstancias de la presentación, estimo que nada obsta a que, ante la vía propuesta, se tenga por superado el recaudo de temporalidad propio de la normativa local, habida cuenta que con ello se garantiza el debido tratamiento de la cuestión, en aras del acceso a la justicia de raigambre constitucional.

Por ello, en estas circunstancias, considero salvado el planteo formulado por Fiscalía de Estado.

Ahora bien, respecto a la cuestión de fondo, cabe consignar que la accionante cuestiona la normativa local, en cuanto declara, de manera genérica y en el territorio provincial, la insalubridad laboral de la industria productora de pasta celulosa, papel y cartón; delega en la Secretaría de Estado de Trabajo y Empleo -autoridad de aplicación de la ley-, el dictado de una resolución fundada, previa inspección e informe técnico de los lugares, sectores y tareas de los establecimientos, y sólo permite a las partes interesadas solicitar certificaciones de la documentación relacionada con las actuaciones cumplidas por dicha Secretaría en el marco de la ley.

En concreto, sostiene que la ley local afecta su derecho de defensa, que no se ajusta al procedimiento específico contemplado en la ley laboral de fondo y que concluye con un pronunciamiento administrativo, recurrible en los términos, formas y procedimientos que rigen para la apelación de sentencias en la jurisdicción laboral de la Capital Federal.

Afirma que la Ley Provincial vulnera 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. Que no se contempla en sede local la posibilidad de que la empresa adecúe las condiciones de trabajo, en los términos previstos en el régimen nacional.

Aduce que la declaración efectuada por la legislatura provincial en el artículo 1º de la Ley Nº 4.438, 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 la cantidad de horas de trabajo. Alega,

asimismo, que la cuestionada declaración genérica de insalubridad, produce consecuencias jurídicas en materia previsional. Funda su derecho en los artículos 2º de la Ley Nº 11.544 de Jornada de Trabajo; 196, 198, 199 y 200 de la Ley Nº 20.744 de Contrato de Trabajo; en la Resolución MTEySS Nº 434/02, en la Ley Nº 25.212, ratificatoria del Pacto Federal del Trabajo, y en los artículos 14, 14 bis, 16, 17, 18, 31, 75 inciso 12, 121 y 126 de la Constitución Nacional.

Procede hacer mención que respecto a la cuestión en esencia, que la parte actora presenta demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde ésta declinó su competencia por no avizorar una cuestión predominante o exclusivamente federal al considerar que no se ha presentado una abierta contradicción o colisión entre la Ley Provincial con las disposiciones de esos códigos comunes. Sostiene el Máximo Tribunal que no ha notado una manifiesta incompatibilidad entre aquellas, que se traduzca en una cuestión de especie constitucional por afectación directa e inmediata de los principios consagrados por los artículos 67 inciso 11, 108 (actuales artículos 75 inciso 12 y 126) y 31 de la Ley Fundamental (Fallos: 155:156).

El Máximo Tribunal, al entender que no es competente en el planteo de inconstitucionalidad presentado por Papel Misionero S.A., no solo se ha limitado a considerar los aspectos formales sino que ha efectuado asimismo un examen de los argumentos de fondo expuestos por el presentante ya que condiciona la posibilidad de la existencia de cuestión predominante o exclusivamente federal cuando existe una presentación netamente contradictoria, colisionante entre la normativa local y la común. Dicha situación obedecía exclusivamente a la necesidad de evitar el desgaste jurisdiccional inútil en los casos en que la fundamentación del planteo revele que se intenta desconocer la inteligencia de la potestad jurisdiccional local.

Más, al no existir la mentada discrepancia sostenible, la Corte restringe su competencia; consecuentemente, deviene analizar por este Superior Tribunal en esta oportunidad, la pertinencia de la colisión endilgada a la norma provincial.

Los presentantes entienden que se ha excedido afectando competencias asignadas por la Constitución Nacional, más si bien las provincias han delegado a la Nación, a través del art. 75 inc. 12 de la C.N., el dictado de las normas de fondo relativas a los cuerpos normativos en materia civil, comercial, de minería, del trabajo y seguridad social para regir en todo el territorio del Estado Nacional; la actividad y juzgamiento de infracciones en materia del trabajo es una incumbencia específica de la administración pública laboral, cuyo ejercicio se enmarca en disposiciones normativas que, en principio, dicta el legislador provincial. Según el régimen constitucional argentino, esta faceta del quehacer estatal no ha sido delegada por las provincias al Gobierno Federal, por lo que su ejercicio ha quedado reservado a ellas (art. 21 C.N.), circunstancia que no impide que las provincias ejerzan el poder de policía de seguridad, moralidad y salubridad. Cabe consignar que la Constitución Provincial, en su Art. 31, prevé que: La Legislatura creará un organismo de vigilancia y aplicación de las leyes que aseguren al trabajador, sin distinción de sexos: condiciones dignas y equitativas de labor; jornadas limitadas; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo, vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; el derecho de huelga y toda la legislación laboral. La Legislatura organizará la justicia laboral. Y su art. 32: Sin perjuicio de los derechos que la Constitución y leyes nacionales acuerden al trabajador, la legislación provincial establecerá: la libre elección de la ocupación; la regulación y control de los trabajos nocturnos e insalubres; los de las mujeres y de los

menores; la seguridad en el trabajo; el derecho a la vivienda higiénica y decorosa. (TÍTULO TERCERO. DERECHOS SOCIALES. CAPÍTULO PRIMERO. TRABAJO)

He aquí que, en este contexto, no se puede soslayar el espíritu que ha inspirado el dictado de la normativa atacada.

Como ha sido manifestado, la columna central -Conf. Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Misiones, diario de sesión Julio 7 de 2008, 12º Reunión- 10º Sesión Ordinaria, pág. 24. "Fundamentos, Declaración de Insalubridad Laboral a la Industria Productora de Pasta Celulosa, Papel y Cartón en todo el Territorio Provincial"-, obedecería a la protección de la salud de los trabajadores que se desempeñan en la industria productora de pasta celulosa, papel y cartón en todo el territorio de la Provincia de Misiones, debido a los graves efectos nocivos que éstas producen en la salud y el medio ambiente en general.

No cabe duda que este sistema protectorio goza de prevalencia con basamento en la Carta Magna Nacional que, en su art. 41, establece: *"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos."

La cuestión de marras no nos permite escindirla tampoco del campo del Derecho Ambiental, razón por la cual, en la ponderación de la razonabilidad procede encausarse necesariamente por los principios de la materia. Es así que: "El reconocimiento del derecho al goce de un ambiente sano, no configura una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones futuras, sino la decisión de enumerar y jerarquizar con rango supremo, un derecho preexistente. El daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o la degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales" -Fallos: 329:2316-.

La salud del ambiente, de la población, de los trabajadores es un derecho inalienable reconocido asimismo en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, arts. VII y XI; en la Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 3, 8 y 25; en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 6, 7 y 24; en la Convención Americana de Derechos Humanos, arts. 4 inc. 1., 5 incs. 1 y 2, 19 y 25 y en la Convención sobre los derechos del Niño, arts. 3, 6, 23, 24 y 25. Cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, porque a través de la tarea de su Comité respectivo, desarrolló en su artículo 12 de manera integral: "1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el

derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

Una interpretación armónica de las normativas y derechos citados implica una coadyuvancia legislativa entre Nación y Provincia, donde el derecho al ambiente sano y a la salud tiene relevancia sustantiva.

En estas cuestiones se debe ejercer un rol proactivo circunstancia que marca tendencia esencialmente preventiva. “El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiestan. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios” -Fallos: 332:663-.

Es por ello que considero que, de la declaración impugnada, no se puede inferir quebrantamiento constitucional alguno, en el contexto normativo realizado. Del análisis de las actuaciones, no surge evidencia alguna de que el procedimiento determinado por la normativa local neutralice el dispositivo nacional afectándole de manera patrimonial, no ha demostrado la real afectación económica de las argumentaciones de readecuación horaria o personal. Por lo demás, no luce irrazonabilidad alguna, no genera una violación al derecho a la explotación de la industria de manera acorde con medidas de preservación de la salud y medio ambiente.

Estimo que nada obsta la interpretación armónica de las regulaciones, la adecuación oportuna del establecimiento luego de la eventual verificación administrativa.

Por lo expuesto, no surgiendo de autos quebrantamiento constitucional alguno - Nacional o Provincial- que demuestre afectación económica, laboral, de defensa, concluyo corresponde rechazar la demanda, con costas.

Así voto.

Concedida la palabra al Dr. Froilán Zarza, dijo:

Que, pasan los presentes actuados a estudio del Alto Cuerpo, a los fines del tratamiento de sentencia, conforme consta a fs. 196.

I. Resultando

Que, *brevitatis causae*, me remito a los antecedentes expuestos por el Sr. Procurador General en su dictamen de fs. 187/192 vta.

Que, si bien la cuestión ha sido introducida a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como una “acción declarativa”, conforme al art. 322 del C.P.C. y C. Nacional, estimo que la readecuación de la misma como una Acción de Inconstitucionalidad en los términos del Libro IX, Título I del C.P.C. y C., ha sido bien tratada y expuesta por la Dra. María Laura Niveyro, con

la cual concuerdo. De la misma manera lo entendió el Procurador General en los dictámenes de fs. 88 y 113, mediante los cuales propicia que el procedimiento a seguir sea el de la Acción de Inconstitucionalidad, ello en virtud del tenor del reclamo incoado, aunque luego opinara de manera diferente.

Que, a fs. 187/192 vta., se expide el Sr. Procurador que propicia que el STJ no debería entender en las presentes actuaciones por considerar que la misma ha sido encuadrada como acción meramente declarativa, la cual no es comprensiva de la acción de inconstitucionalidad.

II. Considerando

Que, en primer término, coincido con la Dra. Niveyro, en que el planteo formulado por la Fiscalía de Estado respecto a la improcedencia de la acción, en vista a la vía originariamente elegida por la actora, debe ser desestimado, por lo antes expuesto.

Que, adentrándome en el análisis del planteo respecto a la constitucionalidad de la declaración de insalubridad, realizada por vía legal y establecida de manera genérica -aun cuando someta el dictado de una resolución fundada a una inspección y a un informe técnico a cargo de la Secretaría de Estado, de Trabajo y Empleo de la Provincia (art. 3), considero que ello no infringe la Constitución Nacional (CN) considerando que la tacha de inconstitucional de una norma debe ser la *última ratio*.

Que, sobre esta cuestión, me he expedido en Res. Nº 383-STJ-2015, en cuyo planteo central coincide con lo aquí puesto en entredicho, razón por la cual paso a reproducir las consideraciones allí expuestas:

“Delimitación de las competencias

Que, la sanción del “Código de trabajo” fue delegada por las Provincias a la Nación en el art. 75 inc. 12 de la CN, en virtud del cual se aprueba la Ley de Contrato de Trabajo (LCT). La LCT en su art. 200, dispone que la declaración de insalubridad no existe sin declaración previa de la autoridad de aplicación basada en informes médicos con rigor científico. En este sentido, el argumento central de la actora, es que la ley infringe la CN al alterar ese ordenamiento prelatorio que establece la misma en su art. 31, al regular una materia alcanzada por el mencionado art. 75 inc. 12 y la LCT, de tal modo que -considera- excluye el paso previo necesario del procedimiento que conlleva la declaración de insalubridad.

Que, como hemos dicho, la atribución de dictar los códigos sustantivos constituye una competencia exclusiva, fruto de la delegación de la misma por parte de las provincias al Poder Legislativo federal. Ello no impide que de acuerdo a interpretación constante de la Corte Suprema de la Nación, las provincias ejerzan sobre esa materia el poder de policía, moralidad y salubridad. En determinadas cuestiones -medidas de seguridad e higiene, por ejemplo- el ejercicio del poder de policía local resulta evidente.

Que, aun así, “la diferencia entre atribución del Estado Federal y la de los Estados locales es, en ocasiones, una cuestión de grado ardua de determinar la que, finalmente, es precisada por la interpretación judicial en los casos concretos.”... “Pero si la línea divisoria entre la competencia del Congreso y la de los Estados locales era difícil de trazar bajo el paradigma de la Constitución histórica de 1853/60, lo es mucho más después de la reforma constitucional de 1994, sobre todo en materia de policía ambiental (art. 41) y del poder de policía de bienestar ampliado, reconocido a las provincias en el último párrafo del art. 125 de la Constitución. La determinación de aquella competencia, en los casos concretos, exige del

Poder Judicial, en general, y de la Corte Suprema de Justicia en particular, un fino análisis de razonabilidad, por lo menos en su pauta menos estricta, relación de la materia reglamentada por el poder de policía local con la materia reglamentada por la legislación común". (Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada, Ed. La Ley, Tomo II, págs. 176 y 177)

Que, en este aspecto, la actividad y juzgamiento de infracciones en materia del trabajo es una incumbencia específica de la administración pública laboral cuyo ejercicio se enmarca en disposiciones normativas que, en principio, dicta el legislador provincial. Según el régimen constitucional argentino, esta faceta del quehacer estatal no ha sido delegada por las provincias al Gobierno federal, por lo que su ejercicio ha quedado reservado a ellas (art. 21 CN). (Fera, Mario. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Máximos precedentes. Derecho Laboral, Ed. La Ley, Tomo III, pág. 431). A pesar de la aparente claridad en la determinación de los ámbitos operativos de las esferas federal y local, las soluciones adoptadas en la práctica no han reflejado siempre su acatamiento.

La declaración de Insalubridad laboral

La verificación de las condiciones de salubridad ambiental de los lugares de trabajo, dentro de las relaciones individuales del trabajo, es uno de los cometidos específicos de la inspección laboral.

La declaración de insalubridad laboral es el acto administrativo 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. Por otro lado, la declaración administrativa

también puede derivar de la comprobación de ciertas condiciones a que la ley (nacional o provincial) sujeta la calificación de determinadas tareas o actividades como insalubres.

*Que, conforme lo explica Navarro, 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 si se requiera una declaración formal de la administración (Navarro, Marcelo Julio. Derecho Administrativo Laboral. Policía del Trabajo, Ed. Rubinzal Culzoni, pág. 210 y ss, citado por Fera, Mario, op. cit. pág. 439, el resaltado es nuestro), lo cual es precisamente lo que sanciona la norma puesta en tela de juicio en sus arts. 1 y 3.*

Que, todo lo vinculado a la declaración de insalubridad constituye materia propia de policía administrativa y, por lo tanto, es del 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 pueda hallarse reglado en el ordenamiento federal. En tal sentido cabe señalar que es perfectamente aceptable que el artículo 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 CN). No sucede lo mismo con los demás aspectos de carácter procedimental que aborda el mencionado artículo, esto es, la exigencia de intimación previa a la declaración y las consecuencias de su incumplimiento, la fijación de requisitos a los que se supedita la declaración y las directivas sobre el procedimiento recursivo, los cuales se

extienden en un ámbito situado en la esfera de reserva de las provincias, ajenos a la competencia del legislador nacional. (Navarro, op. cit., págs. 213/214)

Que, este criterio es el que recoge 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 (provincial o de la Ciudad Autónoma de Bs. As.), correspondiente al domicilio del establecimiento. (Resolución MTEySS Nº 434/02, modificada por la Res. Nº 860/2002)

En el mismo sentido se expidió la Dra. Laura Monti en el dictamen emitido en el marco de una presentación ante la CSJN "ALTO PARANA S.A. C/ MISIONES, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", así: "...la actora pretende impugnar la ley local 4438 dictada por la Provincia de Misiones en ejercicio del poder de policía del trabajo, pues se relaciona con las condiciones en que la actividad en cuestión se debe prestar. **Tal reglamentación está a cargo de los gobiernos locales, quienes pueden dictar leyes y reglamentos a fin de proveer lo conveniente a la salubridad, seguridad y moralidad, pues es una facultad que se han reservado en virtud del pactum foederis, de conformidad con los arts. 121, siguientes y concordantes de la Constitución**

Nacional (v. doctrina in re F. 285. XLIII, Originario, "Fundación Argentina para el Bienestar Animal c/ San Luis, Provincia de s/ acción meramente declarativa", sentencia del 8 de abril de 2008)." (El subrayado es nuestro)

El cuidado al medio ambiente

Que, por otro lado, si bien estamos ante una norma que regula una cuestión de derecho laboral, tal como la declaración de insalubridad, es claro también que se relaciona de manera cercana con la defensa y el resguardo del medio ambiente -y así lo expresa el legislador en su exposición de motivos-.

Así, el legislador entiende 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 el medio ambiente. En este aspecto, considera, el trabajador del papel, se ve perjudicado por partida doble, al ser miembro de la comunidad que soporta los efectos de la industria, y como empleado de la misma al concurrir al establecimiento a realizar sus labores. Se describen las condiciones en las que se desarrolla la mentada actividad, cuyos principales problemas son provocados por los agentes biológicos y los compuestos químicos en forma de gases o polvos. Así, los sectores más comprometidos serían la caldera de recuperación y el canal de smelt; los hornos de cal; en la producción de tall oil; los digestores; la máquina de papel, etc; así como por la contaminación auditiva. (Expte. D-29008/06 de la Legislatura Provincial)

Que, el art. 41 de la CN estableció la distribución de competencias entre la Nación y las provincias en virtud de la cual corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Aquí ya no estamos ante el clásico sistema de delimitación de atribuciones otorgadas al gobierno central -lo no delegado queda en el ámbito local-, sino que se dispuso el principio de complementación, de armonización de políticas conservacionistas, entre las autoridades federales y las locales pero atribuyendo la legislación de base a la autoridad federal. (Gelli, María Angélica, op. cit. Tomo I, pág. 571 y sigs.)

Que, de este modo, el Congreso de la Nación puede y debe dictar la normativa ambiental mínima para todo el país, aunque su aplicación -administrativa o jurisdiccional- corresponda a los gobiernos locales. Esto es, una solución similar a la dispuesta sobre la legislación de fondo por el art. 75 inc. 12, que estamos analizando respecto a la legislación laboral y la declaración de insalubridad de la norma provincial.

Que, la legislación ambiental fue delegada a la órbita federal sólo en lo referido a los presupuestos mínimos de protección.

En todo lo demás, las provincias conservan atribuciones para complementar y extender el resguardo ambiental. Así, dentro de cada jurisdicción, las responsabilidades de las provincias son primarias y fundamentales para ampliar la protección y aplicar la normativa legal. De este modo, complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la regulación complementada, y es lo que se propone puntualmente la norma atacada, elevar la exigencia de la norma de fondo, en virtud de intereses superiores, sin alterar los caracteres centrales, ni el espíritu, de la ley nacional.

Que, en el caso de autos, si bien la declaración de insalubridad de un establecimiento se inscribe dentro del ámbito del derecho laboral, también es verdad que se ve atravesada por las cuestiones medioambientales -así como todas las disciplinas, materias y prácticas jurídicas-.

El denominado "paradigma ambiental" implica una visión jurídica distinta que la clásica. El "paradigma ambiental" implica reconocer como sujeto de derecho a la naturaleza y a la sociedad. Aquél parte de lo colectivo y no de lo individual. A partir de la aparición del "paradigma ambiental" o del "paradigma de la sostenibilidad", están en revisión, en cambio y en ebullición todas las estructuras clásicas del derecho. (Néstor Cafferatta, "Los principios y reglas del Derecho ambiental")

Este paradigma ambiental, implica que los problemas relativos al ambiente deben ser estudiados a través de dicho prisma, lo que modifica bajo su óptica, "lo público y lo privado, lo penal y lo civil, lo administrativo y lo procesal, sin excluir a nadie, con la condición de que adopten nuevas características" (Lorenzetti, Ricardo Luis. Teoría de la Decisión Judicial. Fundamentos de Derecho, Ed. Rubinzal Culzoni, pág. 425).

El paradigma ambiental opera como un metavalor; en el sentido de que es un principio organizativo de todos lo demás, opera en el sustrato de las demás cuestiones y de otros paradigmas que se ven condicionados por el hecho o no de adoptarlo. Ello significa que el derecho concebido como "antropocéntrico" debe evolucionar hacia una concepción "geocéntrica", que tenga como sujeto a la naturaleza. Asimismo, frente a los conflictos entre bienes pertenecientes a la esfera colectiva -ambiente- e individuales, debe darse primacía a los primeros. (Ver Lorenzetti, Ricardo Luis, op. cit. pág. 426/427)

*Que, respecto a la defensa del interés público al que apunta la norma, estamos ante un caso en el que está en juego, además de la salud de los trabajadores, la salubridad pública. Si bien la actora estima que con la aplicación de la norma se producen efectos patrimoniales negativos por el costo que ello implica, aquí debemos tener en cuenta la **irreversibilidad** que los posibles daños a la salud de los empleados pueda ocasionar el trabajo en la planta de fabricación de pasta de celulosa, y he aquí, un principio de interés público -la salud del hombre que trabaja-, a mi juicio, superior al interés empresarial -sin menospreciar los derechos de la*

misma, ni el fundamental rol de la empresa como agente dinamizador de la economía en la comunidad provincial.

En este sentido, no es ninguna novedad que la actividad realizada por la actora está altamente cuestionada por su afectación al medioambiente -por ende a las personas que viven o trabajan en sus inmediaciones-, en mayor o menor grado. Es de dominio público el largo litigio internacional que mantuvo nuestro país con la República Oriental del Uruguay, en torno, precisamente, de plantas que se dedican a la fabricación de pasta de celulosa en la costa del país vecino.

*Que, de acuerdo a los fundamentos de la norma, la misma considera el **Principio de precaución** -estructurante de la materia ambiental-, el cual establece que en caso de peligro de daño grave o irreversible -en el caso de autos, sería sobre la salud de los trabajadores por el tipo de industria en que se encuentran realizando tareas-, la ausencia de información o certeza no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. El fundamento es la tutela de anticipación que apunta a evitar el daño. (Lorenzetti, op. cit., pág. 435)*

*Del mismo modo, podemos suponer que **opera el Principio de congruencia**, que se refiere al ordenamiento legal y al sistema de jerarquías. En este sentido, la legislación provincial y municipal deberá ser adecuada a los principios y normas fijados en la ley -nacional-, en caso de que así no fuere, este principio prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga. Es decir, afirma Lorenzetti, que la tutela ambiental prevalece sobre toda norma que disponga lo contrario. (Lorenzetti, op. cit. pág 436)*

Que, en este punto, es necesario introducir el concepto económico de “externalidad”, que son costos o beneficios derivados de la producción de un bien o en la prestación de un servicio, que no son reflejados en el valor de mercado. La externalidad se manifiesta cuando existe un daño externo o un beneficio, también externo, que afecta o favorece a un individuo que permanece ajeno a la producción o al consumo de un bien. En este orden de ideas, existen dos tipos de agentes: los dañadores y las víctimas, quienes toman decisiones guiados por la maximización de sus utilidades esperadas suponiendo que son neutrales frente a un riesgo. (Kluger, Viviana –comp.-, Análisis Económico del Derecho, Ed. Heliasta, pág. 10)

Que, en este sentido, dice Lorenzetti, históricamente se subsidió el desarrollo económico, ya que los costos ambientales se consideraron externalidades negativas que debían ser soportadas por la sociedad. Así, las empresas cuyas actividades contaminan no toman en cuenta estos costos, pues son transferidos a otras personas o a la comunidad en su conjunto, recibiendo sólo el beneficio de su actividad. Al externalizar estos costos, no tienen incentivos en reducir el nivel de polución que causan con la producción de bienes y servicios rentables. El gran cambio se produce cuando se “internalizan” estos costos - léase, costos derivados de la declaración de trabajo insalubre de la industria productora de pasta celulosa, papel y cartón-, porque la sociedad ya no quiere soportarlos. Ello se ve claramente en las exigencias de transformación de los mecanismos de producción de bienes, obligándolas a incorporar nuevas tecnologías “limpias” cuyos costos deben soportar. Se construye así un nuevo modelo de relación entre la empresa y la sociedad en relación a las externalidades, altamente complejo y conflictivo. (Lorenzetti, op. cit, pág. 429)

Test de razonabilidad

Que, en relación a la carga que implica la sanción de la ley, según lo dispone el art. 28 de la CN, “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

Este artículo debe leerse en paralelo con la primera frase del art. 14 de la CN, en tanto establece que todos ellos se ejercen conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio. La atribución reglamentaria del Congreso Federal, es lo que la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema ha denominado poder de policía. (Gelli, op. cit. Tomo I, pág. 420)

En principio, el art. 28 de la CN fija los lindes a la competencia reglamentaria del Congreso establecida en el art. 14, en tanto esta norma declara que los derechos allí enumerados se ejercen conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio. De ambas disposiciones constitucionales resulta claro que los derechos no son absolutos en su ejercicio; que tal como lo sostuvo la CSJN, lo contrario implicaría un uso antisocial de las facultades constitucionales; que en consecuencia existen múltiples razones para limitar aquel uso, pero que la capacidad reglamentaria no es ilimitada, tiene bordes: las leyes no deben alterar los principios, los derechos y las garantías. (Gelli, op. cit. Tomo I, pág. 421)

La delimitación entre la reglamentación legítima y la que altera los derechos y garantías, es una tarea compleja, y para ello la doctrina y la jurisprudencia emplean el principio de razonabilidad. En este sentido, una ley, reglamento o sentencia son razonables cuando están motivados en los hechos y circunstancias que los impulsaron y fundados en el derecho vigente.

Así, la razonabilidad, como la constitucionalidad, se presumen en las normas emanadas de las autoridades legítimas, sobre ellas se puede predicar lo contrario mediante sentencia judicial, pues la irrazonabilidad es una especie de inconstitucionalidad. (Gelli, op. cit. Tomo I, pág. 425)

Para ello, la CSJN elaboró pautas de razonabilidad, a fin de examinar la constitucionalidad en el ejercicio del poder de policía. La Corte, ha analizado la proporcionalidad de los medios utilizados por la norma, en relación con los fines perseguidos por la ley, deparando en los motivos que el legislador tuvo para sancionarla.

Por lo tanto, el control de razonabilidad tiene en cuenta, en principio dos pautas respecto a medios y fines de las normas. Por un lado, cabe analizar si el medio resulta desproporcionado; y por otro si el medio guarda relación de causalidad con el fin, aunque no sea el único con el que se lo pueda alcanzar.

Respecto a éstos dos criterios, considero que la norma se ajusta a ambos parámetros, en tanto el medio elegido, teniendo en cuenta el contexto expuesto en la motivación legislativa, resulta proporcionado -no excede el fin perseguido-; y asimismo, también se ajusta al análisis de causalidad, en tanto y en cuanto, la norma logra su cometido, el cual es la protección de la salud de los trabajadores y del medio ambiente.

Además, conocemos otras pautas de control, basadas en el análisis del interés estatal urgente, y en el análisis de los costos y beneficios. (Gelli, op. cit., Tomo I, pág. 428)

En este aspecto, la ley, en definitiva, se propone resolver una situación grave de salud pública verificada a simple vista –según la exposición de motivos-, que “seguridad no reconoce”, en línea con el denominado interés estatal urgente, pauta de control de razonabilidad a tener en cuenta para el test de constitucionalidad que exige el art. 28 CN. Es

por ello, que la norma en su art. 3 dispone de la realización de una inspección y un informe técnico que debía ser remitido a la Cámara de Representantes Provincial.

Que, también se ha utilizado la pauta de control basada en el análisis de los costos y beneficios (Gelli, op. cit. Tomo I, pág. 430) -descriptas al momento de tratar las externalidades y la salud pública y laboral involucradas en la norma-, teniendo en cuenta que el costo adicional que deberá soportar la empresa, no supera el beneficio que le reporta a las personas y bienes tutelados por la misma.

“Que en efecto, desde antiguo, y con anterioridad a la vigencia del Código Civil, en un precedente de 1869 esta Corte reconoció que “es un hecho y también un principio constitucional, que la policía de las provincias está a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado; el de proveer lo concerniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos; y que por consiguiente, pueden lícitamente dictar leyes y reglamentos con estos fines, no habiéndose garantido por el artículo catorce de la Constitución Nacional a los habitantes de la República el derecho absoluto de ejercer su industria o profesión, sino con sujeción a las leyes que reglamentan su ejercicio” (Fallos: 7:150).” (CSJN “Fundación Argentina para el Bienestar Animal c/ San Luis, Provincia de s/ acción meramente declarativa”)

Colofón

Que, no se me escapa que no estamos ante un caso de contaminación colectiva o individual, ni a un problema de neto corte medioambiental, pero como dijimos, ello está en el sustrato de todos los valores en juego, y afecta la ponderación de los bienes jurídicos en juego.

También comprendo, que no es la declaración de insalubridad en sí misma la que trae a la actora ante este Alto Cuerpo, sino la vía elegida por la provincia -sanción legal-, pero como he desarrollado, entiendo -con parte de la doctrina- que ello es posible sin alterar las competencias constitucionales, contemplando además los “nuevos” valores colectivos medioambientales relacionados con la ley.

Que, no sería aplicable aquí el antecedente de la CSJN, caso “Fábrica Argentina de Calderas”, en el sentido de que la ley IX –Nº 7 sea un subterfugio del cual se valieron los legisladores para modificar indirectamente el régimen de la jornada de trabajo. No comparto la interpretación realizada por la parte actora, puesto que lo que la norma establece es la insalubridad de determinada actividad, la cual, de acuerdo a la LCT, tiene un régimen de jornada laboral particular, debido precisamente, a las consecuencias de un empleo en tales circunstancias. La jornada laboral que se ajusta al supuesto tratado, por ende, la dispone la norma nacional.

Que, por otro lado, si bien la declaración de insalubridad de la ley está dispuesta de forma genérica, la Res. STyE Nº 185/12 (fs. 126/130), de acuerdo a la inspección realizada, circunscribe los efectos de la declaración de insalubridad a determinados sectores de la planta de Papel Misionero S.A. (“digestión”, “horno de cal”, “máquina de papel”, “caldera de recuperación”, “caldera de potencia”, “taller de mantenimiento” y “preparación de madera”), lo cual “ajusta” las condiciones y los ámbitos en los cuales se verá afectada la actividad de la empresa -por las razones extensamente tratadas aquí-.

Que, declarar inconstitucional una norma es la última ratio de las atribuciones judiciales; que de los valores sujetos a ponderación aquí, considero que debe ceder el valor

patrimonio o beneficio ante los valores que involucran la salubridad laboral, la salud pública y el medio ambiente.

Que, en suma, considero que la norma local es constitucional, ya que cabe la posibilidad de realizar una lectura armónica de ambas normas -LCT y Ley IX N° 7- teniendo en cuenta, para ello, lo que es central en la cuestión traída a debate, que la ley local no altera la esencia el “Código Laboral” o el contrato de trabajo, lo cual constituye materia propia de la legislación nacional -fruto del deslinde de competencias que establece el art. 75 inc. 12 CN-, contemplando además el paradigma ambiental, en vista a que la norma provincial supone la defensa de un bien jurídico “colectivo superior”.

Que, por lo expuesto, corresponde el rechazo de la acción con costas a la parte actora.

Así voto.

Concedida la palabra a la Dra. Cristina Irene Leiva , dijo:

Vienen las presentes actuaciones, a efectos del tratamiento de la cuestión de fondo objeto de la demanda y el dictado de la correspondiente sentencia.

Analizados los planteos de las partes, sus especiales circunstancias del *sub lite*, constancias de autos, lo resuelto por el más Alto Tribunal Nacional y dictamen del Procurador General; en el particular, me adhiero al voto del Sr. Ministro Dr. Froilán Zarza, excepto en lo que respecta a las costas, las que deberán imponerse en el orden causado en atención a que la parte accionante pudo considerarse con derecho a peticionar como lo hizo. **ASÍ VOTO.**

Concedida la palabra al Dr. Roberto Rubén Uset, dijo:

Que adhiere al voto de la Dra. María Laura Niveyro.

Concedida la palabra a la Dra. Ramona Beatriz Velázquez, dijo:

Que adhiere al voto de la Dra. Cristina Irene Leiva.

Concedida la palabra al Dr. Jorge Antonio Rojas, dijo:

Que los antecedentes han sido suficientemente detallados por los ministros preopinantes a los cuales me remito en razón de brevedad adhiriendo en un todo a ellos.

Ahora bien, respecto de la solución y coincidiendo con las razones expuestas por el Sr. Procurador General, Miguel Ángel Piñero, en su Dictamen Judicial N° 112/2015 de fs. 187/192 vta., en cuanto recepta el criterio que el suscrito ha plasmado en anteriores resoluciones (Resolución N° 192-STJ-1993, Resolución N° 383-STJ-2015), adhiero en consecuencia a los fundamentos y a la solución propiciada por el Señor Procurador.

Por lo expuesto, voto por el rechazo de la presente demanda de inconstitucionalidad promovida por Papel Misionero SAIFC. Costas en el orden causado en atención a que la accionante pudo considerarse con derecho a peticionar como lo hizo.

Así voto.

Concedida la palabra a la Dra. Rosanna Pía Venchiarutti, dijo:

Que adhiere al voto del Dr. Froilán Zarza.

Concedida la palabra al Dr. Cristian Marcelo Benítez, dijo.

Que adhiere al voto de la Dra. María Laura Niveyro.

Por ello, atento lo dictaminado por el Señor Procurador General y siendo concordante la opinión de la mayoría (Art. 41 de la Ley IV – Nº 15 -antes Decreto -Ley Nº 1.550/82),

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

R E S U E L V E:

I) RECHAZAR la demanda de inconstitucionalidad promovida por Papel Misionero S.A.I.F.C., por las razones expuestas en los considerandos; con costas.

II) REGISTRESE, cópiese, notifíquese y, oportunamente, archívese.