



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 papelería. 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 inadmisile (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.

8º) 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 1º declara insalubre a *toda la industria* productora de pasta celulosa, papel y cartón en el territorio de la provincia, el artículo 3º 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 1º y el 3º) 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 1º 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 3º 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.

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**.