

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

Suprema Corte:

I

El actor promovió demanda contra la Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros ante el Juzgado Nacional del Trabajo N° 24, reclamando diferencias salariales, por incumplimiento del decreto 6732/87 de la Provincia de Buenos Aires. Esta norma estableció los importes mínimos que debían percibir los trabajadores médicos en relación de dependencia, como mínimo y ético retribuable, consistente en un porcentaje del valor de la hora médica fijado por el Colegio Médico de dicha Provincia (fs. 5/6 y 9 de los autos principales, cuya foliatura citaré en adelante).

En su responde, la demandada negó adeudar suma alguna e invocó la inaplicabilidad del decreto citado, y su inconstitucionalidad en el caso de autos, con fundamento en que el decreto-ley 5413/58 de la Provincia de Buenos Aires, que confiere al ejecutivo provincial la potestad de inmiscuirse en las relaciones laborales convenidas entre particulares, facultándolo a establecer el salario, ha usurpado una atribución del Congreso Nacional, al que le pertenece regular el contrato de trabajo en virtud de lo dispuesto en el art. 104 de la Constitución Nacional.

Estimó que la ley aplicable en la materia es la de Contrato de Trabajo, cuando se trata de apreciar lo relativo

al cumplimiento o ejercicio por las partes, de sus obligaciones y derechos. Sostuvo que también se vulneraría el principio de supremacía emanado del art. 31 de la Constitución Nacional, si se permitiera que primara por sobre una ley del Congreso Nacional una ley o decreto provincial, por que las autoridades de las provinciales están obligadas a conformarse a ellas.

La accionada citó jurisprudencia de V.E. y doctrina en apoyo de su tesis y dejó planteada la cuestión federal para el caso que la sentencia le fuera total o parcialmente desfavorable (fs. 14/18).

El fallo de primera instancia rechazó la demanda y declaró inaplicable, en el caso, el referido decreto 6732/87. Sostuvo que la ley de contrato de trabajo es una norma nacional, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Trabajo de la Nación, y que no emana de sus disposiciones que, por delegación, las provincias tuvieran facultades para fijar haberes de trabajadores en relación de dependencia con empresas, servicios o actividades desarrolladas por iniciativa privada en sus jurisdicciones territoriales. Añadió que tal delegación no surge a su vez de leyes ni de convenciones posteriores, tras lo cual subrayó que tampoco se acreditó en autos que las partes hubieran decidido sujetarse al régimen que pudiera emanar de autoridades provinciales para situaciones análogas.

Por ello, consideró inaplicable al caso el decreto provincial 6732/87 citado, por contravenir una disposición de carácter nacional, que a la vez ostenta superior jerarquía en el orden jurídico positivo. Por tanto -dijo- el órga

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

no que lo dictó se ha extralimitado en sus facultades, al pretender obligar a particulares a prestaciones cuyo alcance no resulta de su competencia, en virtud de las normas citadas. El decreto referido deviene, pues, inconstitucional en el sub lite (fs. 84/87).

La parte actora apeló y expresó agravios. Sostuvo, en primer lugar, que según el artículo 104 de la Constitución Nacional, las provinciales conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal, por lo que estimó errado el fallo del sentenciador, al fundamentarse en que de la ley de contrato de trabajo no dimana que, por delegación, las provincias tengan facultades para fijar los haberes en la actividad privada.

Adujo también que, conforme el art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional, el Congreso de la Nación tiene la facultad de dictar el código del trabajo y de la seguridad social, entre otros, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales.

Consideró que la fijación de las remuneraciones corresponde a la legislación de fondo, que es la que determina las condiciones generales del trabajo, la calificación de los sujetos del contrato, etc.

La ley de contrato de trabajo no establece montos remunerativos, por que -sostiene-, ello no integra las condiciones generales del contrato, sino que es variable según la actividad, la empresa, la categoría y las condiciones individuales. Así es que dicha ley sólo establece que la remunera

ción no será inferior al salario mínimo vital.

Sostuvo, pues, que el decreto provincial 6732/87 no es inconstitucional, ya que se limita a establecer un monto mínimo de las remuneraciones para los médicos con relación de dependencia en su jurisdicción, para esa actividad específica. Citó precedentes, en ese sentido, de fallos de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires con respecto a decretos del Poder Ejecutivo bonaerense, dictados de acuerdo a lo establecido en el artículo 5, inciso 8, del decreto-ley 5413/58 de ese Estado.

Los mismos se basaron en que la fijación de las retribuciones mínimas de los médicos en relación de dependencia, es una facultad no delegada por la provincia.

La recurrente citó también jurisprudencia de V.E. en igual sentido, fundada en que, en los términos del artículo 104 de la Constitución Nacional, las provincias conservan la atribución de fijar las retribuciones por el desempeño de una actividad de naturaleza profesional, ya que dicha facultad deriva del poder de policía que conservan aquéllas (Fallos: 302:251 y "Pared A.E. c/ Empresa Ferrocarriles Argentinos" del 20 de septiembre de 1979).

Argumentó luego que la labor específica de los médicos en la Provincia de Buenos Aires se encuentra sujeta al régimen de la colegiación obligatoria, independientemente del ámbito nacional, con requisitos propios necesarios para el ejercicio de la profesión. Dedujo que, en virtud de ello es constitucional que la provincia fije las retribuciones mínimas de los médicos, atento que éstos deben efectuar aportes y contribuciones obligatorias, de las que están exentos

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

en el ámbito nacional.

Por último, expresó que tampoco es óbice a la constitucionalidad del mentado decreto provincial, la circunstancia de que el Ministerio de Trabajo de la Nación sea la exclusiva autoridad de aplicación de la L. C. T., ya que también existen las delegaciones provinciales del trabajo, dependientes del poder ejecutivo de la provincia, con facultades propias, incluso la de homologar acuerdos con fuerza de cosa juzgada (fs. 92/94-I).

Contestados los agravios por la demandada (fs. 98/ 99) la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, por intermedio de su Sala 1ra., luego de requerir la realización de la prueba pericial contable, obrante a fs. 115/118, dictó sentencia revocando la de grado y haciendo lugar al reclamo (fs. 122). Para ello compartió los fundamentos del dictamen del Procurador General del Trabajo (fs. 106) y consecuentemente, consideró aplicable al sub lite la doctrina sentada por V.E. in re "Bredeston, Carlos A. c/ SAGAM" (Fallos: 302:231). En dicho dictamen, se consideró que el tema en debate, arduamente controvertido ha sido superado al asumirse definitivamente la llamada doctrina "Matienzo", con la reforma introducida en 1957 y la actual redacción del art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional, que reflejara la tesis sentada por la Corte a partir del caso "Viñedos y Bodegas Arizu S.A. c/ Provincia de Mendoza" (Fallos: 156:20). Luego se refirió al precedente citado de Fallos: 302:231, indicando que tal criterio debería ser acatado, por razones de eco

nomía procesal y por versar sobre interpretación de temas federales.

Contra tal decisorio, la parte demandada interpuso recurso extraordinario (fs. 127/141).

De inicio, la recurrente afirmó que la cuestión federal que trae a conocimiento de la Corte consiste en la preeminencia de las leyes nacionales de contrato de trabajo y de negociación colectiva, sobre el decreto-ley 5413/58, el decreto 6732/87 y la Resolución del Colegio de Médicos de la Provincia de Buenos Aires, los que impetra sean declarados inconstitucionales.

Sostuvo que la presente es una cuestión federal compleja indirecta, por lo que corresponde distinguir entre aspectos que pueden ser materia de examen por la Corte Suprema y aquellos otros cuya decisión corresponde privativamente a los jueces de la causa. A éstos les toca interpretar la norma local y las leyes nacionales aplicables al caso, con arreglo a lo que disponen los artículos 67, incisos 11 y 104 y concordantes de la Constitución Nacional. No les compete, como principio, lo relativo a la existencia o no de incompatibilidad entre ambas normas. En el caso de autos, agregó, tanto el fallo recurrido como el de 1ra. instancia, coincidieron en la interpretación de las leyes nacionales, el decreto provincial y la existencia de incompatibilidad entre ambas normas, circunstancia que veda la revisión de dichas cuestiones en la instancia extraordinaria.

Luego de citar partes pertinentes de fallos de V. E., arguyó que, en el sub lite, la colisión no es entre normas dictadas por el Estado Federal, en el marco del ar

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

título 67, inciso 16, sino del inciso 11 de esa norma, puesto que se trata de la regulación del contrato de trabajo. Por tanto, dijo, el a quo debió atenerse a la doctrina establecida por la Corte, según la cual la concurrencia es admisible con los primeros casos, pero no con los segundos. Ello es así -agregó- porque los poderes emanados del inciso 11 sólo pueden ser ejercidos uniformemente en todo el país, mientras que los del inciso 16 admiten lo contrario.

Sostuvo que el caso en cuestión es definitivamente un supuesto del artículo 67, inciso 11, como acertadamente concedieron los magistrados a quo, ya que se trata de la regulación de una de las prestaciones del contrato de trabajo. Dedujo de ello que la solución dada por la sentencia en recurso importa la declaración de inconstitucionalidad de la norma nacional, ya que cuando existe incompatibilidad entre una norma nacional y una provincial, la primera es la que prevalece, siempre que haya sido dictada en el ejercicio válido de una potestad atribuida al gobierno federal. Y cuando la facultad es la prevista por el artículo 67, inciso 11 de la Constitución Nacional existe incompatibilidad debido a la uniformidad con que debe ser ejercida.

Expresó luego la recurrente sobre el carácter nacional del Seguro de Salud que integran las obras sociales sindicales, analizando las leyes 23.551, 23.660 y 23.661, toda normas federales, acotó, dictadas en el marco del artículo 67 de la Constitución Nacional.

Al respecto sostuvo que la ley 23.660 organizó las

obras sociales sindicadas sobre la base de los aportes que hacen todos los afiliados a nivel nacional y, a su vez, la 23.661 el sistema de redistribución para jurisdicciones u obras necesitadas, por la vía del organismo denominado Administración Nacional de Seguro de Salud (ANSSAL). O sea que la obra cubre los costos del servicio de salud haciendo que los fondos con que se provee a soportarlos provengan de todo el país, cualquiera sea la jurisdicción donde son aplicados. Arguyó que este procedimiento, que da base a un sistema de apoyo mutual entre todos los argentinos, no es compatible con mecanismos locales que tienden a privilegiar a los profesionales de una jurisdicción, haciéndoles llevar un ingreso mayor que a los de otras por idéntico servicio. Ergo, la sentencia atacada permite que una jurisdicción subsidie a otra, no en razón del fin que consiste en atender las necesidades de salud de los afiliados a la obra, sino la de otorgar mayor bienestar a los médicos de una jurisdicción respecto de los de otra.

De tal extremo se agravó la recurrente señalando que la sentencia admitió que cada jurisdicción disponga una protección local de sus profesionales, que tenderá a ser distinta, lo que contradice la uniformidad que impone el artículo 67, inciso 11, para toda la Nación. Añadió que, en el caso, la norma local, que contradice a la nacional está sólo destinada al mayor bienestar de los médicos, que se traduce en una menor salud de los afiliados a la obra.

La apelante subrayó a continuación las diferencias sustanciales entre los casos tradicionales como los de Fallos: 237:397 o el de Fallos: 97:367, en que se trataba de

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

profesionales no comprendidos en la relación de dependencia propia del derecho laboral, de aquéllos en que sí lo están, como los casos de los precedentes de Fallos: 289:315 y 302:231. Al punto señaló que, como en otros casos, corresponde efectuar la distinción, dentro de la misma materia, entre lo que es competencia provincial y lo que es competencia nacional, en cuanto al ejercicio de las profesiones liberales. No basta decir que está de por medio el ejercicio de una profesión, para justificar la validez de una norma provincial. Esta fue la doctrina invariable de la Corte, desde los precedentes en los que se apoyan las sentencias dictadas en los casos "Bredeston" y su anterior "Pravaz". A diferencia de los servicios prestados en el marco de una locación de obra, o de una locación de servicio propia del derecho civil, el derecho laboral que el artículo 67, inciso 11 de la Constitución Nacional faculta al Congreso a dictar, restringe la voluntad contractual en aras de la defensa de la parte más débil del contrato. Esta justificación no es propia -arguye- del poder de policía, que atiende a circunstancias locales y por ello admite regulación local. En el contrato de trabajo la relación entre las partes es idéntica en todo el país, por lo que la solución ha de ser uniforme en todo el ámbito nacional, lo que sólo puede ser garantizado en el marco del artículo 67, inciso 11 de la Constitución Nacional. Cuando se trata de generar un sistema laboral único para todo el país -concluye- se hace imprescindible asumir a nivel nacional la política de remuneraciones, como de hecho ha ocurrido

desde que se difundió la legislación laboral en la República. Tanto la ley de negociación colectiva, como la que creó el Consejo del Salario Mínimo Vital, actualmente reformada por la ley de Empleo, son leyes nacionales que sólo han dejado librado a normas locales lo relativo a la remuneración de los empleados públicos de las administraciones provinciales. Por tanto, la sentencia recurrida crea una grave desigualdad ante la ley, favoreciendo a los médicos que se desempeñan dentro del régimen de contrato de trabajo.

En síntesis, señaló, cuando se trata de poner limitaciones a la voluntad de las partes en materia laboral y en exclusivo beneficio de las partes en el contrato, compete con exclusividad a la Nación legislar de modo uniforme para toda la Nación. En cambio, cuando se trata de regular el ejercicio de las profesiones con el fin de atender a la salubridad y seguridad públicas, a cuya satisfacción tiende el poder de policía, la competencia es, en principio, provincial.

En el caso de autos, el decreto 6732/87 de la Provincia de Buenos Aires está dirigido, exclusivamente, a otorgar a los profesionales médicos un haber mínimo, sin que por este medio se tienda a asegurar la salud o la moralidad en el orden local. Por ello, dice, se interfiere de modo inadmisibles con la disposición nacional en la materia; de ahí que corresponda su exclusión del orden jurídico.

Más adelante, la recurrente glosó los alcances de la ley de asociaciones profesionales, en especial de su artículo 31, incisos a) y c) y de seguridad e higiene en el trabajo, ley N° 19.587 y decreto 351/79, a la cual debe ade

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

cuarse la autoridad de la provincia.

Señaló que el sistema de creación, control, otorgamiento de inscripción gremial y en general todo lo atingente a las asociaciones sindicales, es un sistema nacional o federal, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, recalcando que tales asociaciones tienen como "derecho exclusivo" el de administrar sus propias obras sociales. Al respecto recalcó que la demandada es la obra social que administra Unión Tranviarios Automotores (U. T.A.), una asociación sindical con personería gremial que, como tal, no está bajo el control y regulación de las provincias. Ello por imperio del sistema de gobierno establecido por el artículo 1° de la Constitución Nacional, con el que armoniza el inciso 11 del artículo 67, al otorgar al Congreso Nacional la atribución de establecer el "derecho común" a toda la extensión geográfica del Estado Nacional, o sea el uniformemente aplicable a toda la República, con exclusión de normas locales que la impidan.

Luego la recurrente analizó los Fallos: 289:315 y 302:231. Estimó que de ellos no puede extraerse una regla genérica, como aquélla en que buscó apoyo el fallo apelado. Reiteró aquí que V.E. dejó en claro en esos casos, que el poder de policía local no quedaba excluido automáticamente por la relación de dependencia, sino que se mantendría o no en función de la ponderación de las normas nacional y local en juego, así como del interés general prevaleciente sobre el individual. Allí se aclara -señaló- que si en esos casos la

colisión hubiera sido con una norma dictada en ejercicio de la facultad del artículo 67, inciso 11, en lugar del inciso 16, la solución habría sido la contraria, esto es, la que solicita en su recurso.

Por último, puso de manifiesto el impacto económico que generaría la sentencia del a quo, atento la enorme diferencia entre el salario que establece, para la consulta médica y la hora médica el llamado Nomenclador Nacional, aplicable a las obras sociales y el que determina la norma provincial cuestionada. Estimó que la aplicación del criterio del fallo en recurso haría inviable la operatoria de la ley 23.661 y al sistema propiamente dicho.

La Cámara a quo denegó el recurso, lo que motivó la presente queja.

II

En cuanto a la viabilidad del recurso extraordinario, estimo que, tal como lo señaló el Procurador General del Trabajo, el tema es de neto corte federal, al tratarse de la eventual colisión de normas locales y nacionales, por lo que se halla comprendido en el artículo 14, inciso 2° de la ley 48. Considero, por ende, que corresponde la admisión formal del recurso intentado, desde que, además, se ha dado cumplimiento a lo prescripto en los artículos 282, 283 y con

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

cordantes del Código Procesal Civil y Comercial.

III

Como surge de lo reseñado, V.E., en varios precedentes, ha considerado constitucional la potestad que tienen las provincias de establecer normas reguladoras respecto de las profesiones liberales, sobre la base del poder de policía (ver Fallos: 237:397; 289:315; 302:231, etc.).

Expresó, en efecto, el Tribunal, en el primero de esos casos ("Colegio de Médicos de la Segunda Circunscripción (Santa Fe) v. Mario Sialle"), que la Corte Suprema ha reconocido con anterioridad a las Provincias la facultad de reglar y limitar el ejercicio de las profesiones por causa de utilidad general, como ocurre cuando tienen su origen en razones de policía (Fallos: 197:569; 199:202). Añadió en dicha ocasión que la facultad atribuida al Congreso para dictar normas generales relativas a las profesiones cuyo ejercicio es consecuencia de los títulos habilitantes otorgados por las Universidades nacionales (Constitución Nacional, art. 67, inc. 16), no puede considerarse exclusiva ni excluyente de la legislación provincial, en todo cuanto se relaciona con el régimen de organización y "control" de las profesiones, que están comprendidas en las funciones de seguridad, higiene y salud pública, la retribución razonable y adecuada, la ética y aún la elevación en el nivel del ejercicio, todo lo que es parte de las facultades reservadas a las

Provincias (Constitución Nacional, arts. 104 y 106).

En la causa "Juan Carlos Pravaz y otro v. Instituto Neuropático Clínica de Reposo" (Fallos: 289:315) el Tribunal vino a ratificar, una vez más, su reconocimiento a dicha potestad provincial de regular los aspectos basales de las profesiones liberales -entre los que incluyó lo vinculado a los aranceles mínimos- y lo hizo en esta oportunidad en el marco de una relación de contrato de trabajo, aspecto que, en cambio, no se había dado en el anterior precedente. En esta nueva ocasión la Provincia de Córdoba, a través de la ley 4853, había determinado las remuneraciones mínimas que debían abonarse a los profesionales que prestaran sus servicios bajo una relación de dependencia, en clínicas, sanatorios u otros establecimientos privados similares. Frente al cuestionamiento de este aspecto de la referida ley, la Corte sostuvo que las Provincias han conservado por el "pactum foederis" (arts. 104 y sgtes. de la Constitución Nacional) competencias diversas de orden institucional, tributario, procesal y también de promoción general, esto último particularizado en el art. 107. Entre estos poderes reservados -puntualizó- se encuentran comprendidos el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de los vecinos, como así también a la defensa del interés económico de la colectividad (confr. entre otros, Fallos: 7:150; 197:569; 200:450; 277:147). En el llamado "poder de policía" -reiteró- se halla incluida la facultad de reglamentar el ejercicio de las profesiones liberales, con la limitación natural que establece el art. 28 de la Constitución Nacional. Tras lo cual sostuvo que así como no resulta constitucionalmente objetable la creación legal de tales entidades o asociacio

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

nes profesionales, ni la capacidad que las leyes les otorgan para imponer contribuciones pecuniarias, en la medida en que sean razonables, tampoco merece objeción que esos cuerpos intermedios sean dotados por las provincias de la facultad de establecer mediante disposiciones generales -válidas en el ámbito local- los aranceles mínimos que corresponden a la prestación del servicio profesional. Aclaró -por último- que la circunstancia de que esa tarea se desarrolle bajo un vínculo de dependencia, o contrato de trabajo, no obsta a la validez de la Reglamentación local, por cuanto esa modalidad jurídica de prestación de los servicios no aniquila su carácter profesional ni, por ende, el poder de policía de la provincia sobre ellos.

En la causa "Bredeston, Carlos Alberto c/ G.A.M. - S.A.M.I.C.A.F. s/ despido-recurso de casación", del 10 de abril de 1980, el Tribunal ratificó esta doctrina de Fallos: 289:315, actitud que ya había tomado el 11 de mayo de 1978, al fallar la causa "Jury, Alberto c/ Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina" (Seccional Villa María).

IV

Reseñados, entonces, los principales antecedentes de la Corte en la materia que nos ocupa, lo primero que cabe destacar es que el recurso extraordinario deducido por la demandada no se ha hecho efectivo cargo de los argumentos en ellos expuestos. Ello es así porque no es cierto, como aquella apunta, que en los casos de Fallos: 289:315 y 302:231, V.E. avalase las normas provinciales de regulación de aranceles mínimos porque no mediaban relaciones jurídicas

alcanzadas, en principio, por el anterior art. 67, inc. 11, de la Constitución Nacional. Por tanto, la intención del recurrente de desvanecer la similitud de la temática del sub judice con la de tales fallos de la Corte, traducida en su exhortación a que el a quo debió atenerse a la doctrina del Tribunal que establecería que la concurrencia de poderes provinciales y nacionales sólo es posible en el marco de la eventual colisión dada en el ámbito del inc. 16, pero no del 11 del anterior art. 67 del texto magno, carece de apoyatura pues la realidad es que, de modo expreso V.E. trasladó la doctrina de Fallos: 237:397, que reconoció la facultad de las Provincias de establecer aranceles mínimos respecto de las profesiones liberales, a casos donde, a diferencia de aquél, sí se trataba de profesionales que se desempeñaban en relación de dependencia.

Expuesto ese defecto de fundamentación del recurso, es dable poner de resalto que, cuando V.E. consideró aplicable dicha doctrina a los supuestos en que mediaban contratos de trabajo, no ha hecho otra cosa que reconocer los alcances de una materia no delegada al poder nacional por los estados locales que, por ende, la legislación común no puede avasallar. Es la consecuencia de la aplicación de la regla constitucional del reparto de poderes: las Provincias conservan todo el poder no delegado de manera expresa a la Nación (art. 121).

Y entre este poder no delegado se encuentra -según lo ha reconocido iterativamente la Corte- el de policía respecto de las profesiones liberales, que incluye el de fijar las remuneraciones mínimas que han de compensar el ejercicio de tales profesiones. Corolario de lo cual es que, si bien es cierto que lo atinente a las tareas efectuadas

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

en relación de dependencia ha sido encomendado a la legislatura nacional, no lo es menos que, cuando en esa clase de relación laboral se desempeñe un profesional, más allá de que su contrato esté regulado por las normas del derecho común, la patronal no podrá pagarle por sus servicios un salario que estuviera por debajo del arancel mínimo que la Provincia hubiese estipulado con base en el poder de policía, que se reconoce no delegado a la Nación.

Según lo estimo, el problema sustantivo consiste en precisar a qué obedece la fijación de aranceles mínimos, en este caso respecto de los médicos. Y adelanto que la respuesta correcta no debería encontrarse, como, a mi juicio, de manera equivocada lo sostiene la recurrente, sólo en el objetivo de perseguir un beneficio personal para los profesionales, sino en el más trascendente de establecer la elemental dignidad de su retribución, como herramienta útil para asegurar la salvaguarda de la salubridad y bienestar de la población, al garantizar, de ese modo, la mínima calidad de la asistencia pública.

Es el cuidado de tales aspectos, precisamente, lo que en un principio la doctrina remarcó como lo característico del poder de policía. Así Bielsa, por ejemplo, señala que "en este concepto compréndese un poder genérico de reglamentación general interna, dirigida a velar por la seguridad y el bienestar de los habitantes de la Nación, las provincias y los municipios, según la esfera de que se trate...su ejercicio consiste en la acción inmediata y directa del poder público sobre las personas, en lo que respecta a la seguri

dad, higiene y bienestar de ellas...", a lo cual agrega: "en forma general y comprensiva este poder pertenece a las provincias (y, por delegación de ellas, a los municipios), por ser una atribución implícita del gobierno local"; Derecho Constitucional, Editorial Depalma, 1959, p. 798. De su lado, González Calderón, en su clásica obra, indica que esa era a su vez la definición que la Corte había concebido en Fallos: 7:44, efectuando la siguiente transcripción de ese fallo: "Es un hecho, y también un principio de derecho 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, por consiguiente, pueden libremente dictar leyes y reglamentos con estos fines" (Derecho Constitucional Argentino, Tomo III, Edit. Lajouane, 1931, p. 490).

Posteriormente, como se lo estudia en la obra "Policía del trabajo", de Antonio Vázquez Vialard y Marcelo Julio Navarro, Editorial Astrea, 1990, pág. 13 y sgts., ese concepto restringido a dichos pilares de la seguridad, salubridad y moralidad, dio paso a lo que dichos autores denominaron "concepto amplio", que vino a extender el alcance del "bienestar" de la comunidad a que se aludió en Fallos: 7:44, a los aspectos económicos, tal como se lo entendió en el caso "Ercolano" (Fallos: 136:161) y luego en el precedente de Fallos: 257:121 ("Cine Callao").

Con arreglo a tales definiciones, aun cuando se considerase que el mínimo arancel obedeciera a salvaguardar el bienestar económico de los médicos, igual entraría en el concepto amplio de poder de policía que la doctrina y la jurisprudencia más recientes aceptan como válido.

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

En consecuencia, parece indiscutible que cuando, como ocurre en la especie, una provincia regula sobre los aranceles mínimos de una profesión liberal, está legítimamente ejerciendo su poder de policía no delegado y el contrato de trabajo, que se celebre a la luz de la legislación nacional que lo regula, no podría violentar tales preceptos de policía local, igual que si se tratara de otros referidos a la salubridad, moralidad o higiene.

En ninguno de todos estos supuestos podría interpretarse que la legislación local se estuviese inmiscuyendo en el área nacional, al condicionar aspectos propios de la regulación laboral, pues sencillamente se estaría limitando a ejercitar el poder de policía que la Provincia se reservó. Y es por ello que si la Corte reconoció, como lo hizo en Fallos: 237:397, que la facultad de establecer aranceles mínimos en materia de profesiones liberales es un aspecto típico de ese poder -reconocimiento del que tampoco se hace cargo, como era menester, la quejosa- su naturaleza no podría transmutarse al ejercerse en el marco de un contrato de trabajo. A mi modo de ver, una vez aceptado que ese aspecto -el del mínimo arancel- es, en materia de profesiones liberales, propia del poder de policía provincial procede aplicar, a su respecto, los mismos razonamientos vertidos por Matienzo y recogidos en la causa "Arizu" con relación a los conceptos de salubridad e higiene, sin perjuicio de que aquel autor, y la Corte en dicho fallo, lo hubiesen excluido del ámbito de ese poder.

Por las razones anteriores el recurso extraordinario, en lo que hace a la inteligencia de la eventual colisión entre las normas provinciales y la Constitución Nacional, no debe prosperar.

Pero además, la recurrente ensaya otros agravios sobre la base de su carácter nacional, al aducir que el tratamiento local de los aspectos vinculados a los salarios mínimos implicaría una grave lesión al principio de igualdad y redundaría en serios perjuicios para la obra social y sus afiliados, en desmedro de la atención de la salud de éstos.

Estimo que las especulaciones efectuadas a partir de tales enunciados resultan ser solamente hipotéticas, al no hallarse acompañadas con las pruebas de rigor, que demostren la efectiva realidad de lo postulado. En este sentido, cabe advertir que es lógicamente cierto que la solución dada a la causa ha de encarecer, como se intenta demostrar, las erogaciones debidas, pero lo no acreditado es que la entidad de éstas pongan realmente a la demandada en la situación extrema que se aduce.

En virtud de las razones expuestas, opino que corresponde hacer lugar a esta queja, rechazar el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 12 de diciembre de 1994.

ES COPIA

ANGEL NICOLAS AGUËRO ITURBE

Buenos Aires, 6 de mayo de 1997.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que el señor Boto es un médico que trabaja en la Provincia de Buenos Aires, en relación de dependencia de una obra social.

Este pleito se originó a raíz de que Boto demandó a la aludida obra social, con el fin de que le abone salarios que, a su juicio, se encuentran parcialmente impagos. Fundó esta pretensión en el derecho provincial; sostuvo que el monto de las remuneraciones que había cobrado de su empleadora fue inferior al establecido por una norma de la Provincia de Buenos Aires, que prevé el salario mínimo de los médicos que, en relación de dependencia, trabajan en el territorio local.

2°) Que el juez de primera instancia rechazó la pretensión del actor. Esta decisión fue fundada en que la mencionada norma provincial viola al inciso 11 del artículo 67 de la Constitución Nacional; es decir, la "cláusula de los códigos", prevista en el inciso 12 del artículo 75, según la numeración establecida por la reforma constitucional del año 1994.

3°) Que, posteriormente, la Sala Primera de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo revocó esa sentencia. Porque consideró que la citada normativa provincial es

-//- válida a la luz de la Constitución Nacional.

La cámara sustentó su pronunciamiento, exclusivamente, en el precedente de esta Corte in re "Bredeston, Carlos Alberto", en la parte que establece que: "[...] cuando la prestación laboral consiste en el desempeño de una actividad de naturaleza profesional, fijar la remuneración correspondiente es una atribución que, en los términos del artículo 104 de la Constitución Nacional [según la numeración previa a la reforma del año 1994], conservan las provincias, a cuyo poder de policía pertenece la facultad de regular la retribución razonable y adecuada de las profesiones liberales [...]" (Fallos: 302:231 -año 1980-).

Como consecuencia del fallo del a quo la obra social demandada en autos debe abonar al actor un salario no menor al fijado por la Provincia de Buenos Aires.

4°) Que contra este pronunciamiento la demandada interpuso el recurso extraordinario de la ley 48. Y su denegación originó el recurso de queja en examen.

Los agravios de la apelante son los siguientes:

a) que el precedente de esta Corte in re "Bredeston" no es aplicable a este caso. Pues en "Bredeston" estaban en conflicto una norma provincial y otra nacional; y ésta (es decir, la norma nacional), había sido dictada con base en la "cláusula del progreso" -a que se refiere el inciso 18 del artículo 75 de la Constitución Nacional-. En cambio, argumenta, si bien en el sub lite también existe un conflicto entre una normativa provincial y otra nacional, esta última ha sido dictada con fundamento en la "cláusula de los códigos", prevista en el inciso 12 del artículo 75 de la

-//-

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//-Constitución Nacional;

b) que la normativa provincial impugnada en autos viola la "cláusula de los códigos". Porque ésta prevé que la fijación de salarios mínimos es competencia exclusiva del Congreso de la Nación;

c) en subsidio de los agravios reseñados, afirma que la normativa provincial cuestionada viola dos leyes nacionales. Por un lado, la ley de obras sociales n° 23.660; y, por el otro, la ley de seguro de salud n° 23.661. Por esta razón, la normativa provincial mencionada es inválida por imperio del artículo 31 de la Constitución Nacional.

5°) Que el recurso de queja interpuesto en autos es formalmente admisible. Porque se ha puesto en cuestión la validez de una norma provincial, bajo la pretensión de ser violatoria a la Constitución Nacional; y, además, la decisión del a quo ha sido en favor de dicha norma provincial (inciso 2°, del artículo 14 de la ley 48).

6°) Que es conveniente esbozar, en primer término, el contenido de la normativa provincial invocada por el actor.

Ella fue dictada por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el 6 de agosto de 1987, a solicitud del Colegio de Médicos de dicha provincia (conf. decreto n° 6732/87, primer párrafo).

Esta norma establece: "[...] a partir del 1-8-87 los honorarios [...] mínimos y éticos para [médicos] particulares y aranceles [para médicos] en relación de dependencia privada, para determinar las retribuciones por los servicios que a continuación se detallan" (conf. decreto citado, artículo 1°, primer párrafo).

-//-

-//- Este decreto prevé que la unidad de medida de la remuneración de los profesionales aludidos, será el valor de la "HMC"; es decir, el valor de la hora médica establecida por el Colegio Médico de la Provincia de Buenos Aires. Enumera, además, las diferentes "actividades médicas privadas" comprendidas en el ámbito de aplicación de esta norma (conf. artículo 1° del decreto 6732/87, cit.); tales como servicio en "consultorio diurno" o "nocturno", "domicilio diurno" o "nocturno" (conf. inciso 2°, del artículo 1°, del decreto 6732/87).

Luego establece, en el capítulo titulado "Remuneraciones mensuales", que "[...] corresponde a la retribución de aquellos médicos que debiendo ser normados y fiscalizados por el Poder Ejecutivo Provincial, se encuentran en relación de dependencia [...]" (conf. inciso 5° del artículo 1° del decreto 6732/87).

Y, finalmente, prevé: "[...] Médicos con cargo = por hora de trabajo mensual = 0,75 HMC" [...]. Es decir que, tal como ha sido determinado por los tribunales ordinarios, esta categoría de profesionales debe cobrar, en concepto de remuneración mensual, el resultado de multiplicar la cantidad de horas trabajadas por dichos médicos durante un mes dado, por el 75% del valor de la hora médica, establecido por el Colegio de Médicos de la Provincia de Buenos Aires (conf. inciso 5.1, del artículo 1°, del decreto 6732/87, cit.; ver pericia contable, fs. 118 vta.).

7°) Que la entidad demandada en este pleito es una obra social sindical. Y sus beneficiarios son ciertos conductores de transportes de pasajeros.

Esta entidad brinda sus servicios en todo el

-//-

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//- territorio nacional, excepto el interior de la Provincia de Córdoba y la Provincia de Mendoza (fs. 138 vta. y 139).

El régimen de dicha obra social se encuentra establecido, básicamente, en dos normas nacionales: la ley de obras sociales n° 23.660 y la ley de seguro de salud n° 23.661. Ambas leyes son federales en los artículos pertinentes en autos, los que se enumeran infra en el 6° párrafodel considerando 22 (sobre el carácter federal de tales normas ver el 1° párrafo de la página 986 del caso "Centro Quirúrgico Cardiovascular", publicado en Fallos 312: 985 -año 1989-).

Por este motivo, parece razonable inferir que tales normas no fueron dictadas por el Congreso de la Nación con apoyo en la "cláusula de los códigos", prevista en el inciso 12 del artículo 75 de la Constitución Nacional; pues, si así hubiera sido, dichos artículos no serían federales, sino normas de derecho común.

Es claro, entonces, que las citadas normas de las leyes 23.660 y 23.661 son federales. También es claro que ellas fueron dictadas con base en la "cláusula del progreso" (prevista en el inciso 18 del artículo 75 de la Ley Fundamental). Pues, por la materia que regulan, parece indudable inferir que ellas tienen el propósito de "proveer lo conducente a la prosperidad del país [...]", en los términos del citado inciso 18 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

Sobre este punto es oportuno recordar que la facultad del Congreso de la Nación de legislar en una materia como la del sub lite, con base en la "cláusula del

-//-

-//- progreso", ya ha sido reconocida por este Tribunal (caso "Bredston, Carlos, Alberto c/ G.A.M.-S.A.M.I.C.A.F. s/ despido- recurso de casación", fallado el 10 de abril de 1980; ver párrafos 7°, 8° y 9° del dictamen del Procurador General, emitido en dicho caso, al cual la Corte se remitió. El sumario de este precedente se encuentra publicado en Fallos: 302:231 -año 1980-).

8°) Que es tiempo ya de abordar los tres planteos del apelante.

El agravio reseñado supra en el apartado "a" del considerando 4° presupone que los artículos de las leyes 23.660 y 23.661 -pertinentes en autos- fueron dictados con fundamento en la "cláusula de los códigos". En razón de que dicho presupuesto es erróneo, por los motivos desarrollados en el considerando anterior, tal planteo debe ser rechazado.

Tampoco puede tener éxito el agravio indicado supra en el apartado "b" del considerando 4°. Porque según la jurisprudencia señalada infra en el segundo párrafo del considerando 10°, el poder de fijar las remuneraciones de los médicos que trabajan en relación de dependencia, en territorio provincial, no forma parte, en principio, de las competencias que la "cláusula de los códigos" atribuye al Congreso de la Nación.

Es claro, entonces, que el examen de este pleito queda limitado al agravio esbozado supra en el apartado "c" del considerando 4°. Este agravio se origina porque autoridades de diferentes niveles de gobierno -por un lado, las de una obra social regulada por normas federales, y, por el otro, las de una provincia- pretenden ejercer la misma competencia, sobre la misma materia, al mismo tiempo: el

-//-

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//- poder de fijar el salario mínimo del actor.

9°) Que el problema a resolver en autos consiste, pues, en determinar si es posible -a la luz de la "cláusula del progreso" prevista en la Constitución Nacional- que una provincia fije el salario mínimo de un médico que trabaja en el territorio de dicha provincia en relación de dependencia de una obra social que se encuentra regulada por normas federales y, que, además, brinda sus servicios en la mayor parte del país (esto es, en más de veinte provincias -ver supra segundo párrafo del consid. 7°-).

10) Que este Tribunal ha expresado que en principio las provincias tienen competencia -con apoyo en el artículo 121 y siguientes de la Constitución Nacional- para establecer el salario mínimo de los médicos que, en relación de dependencia, trabajan en territorio provincial.

Este principio jurisprudencial fue establecido a partir del leading case "Pravaz" (Fallos: 289:315 -año 1974-). Y fue reiterado en numerosas sentencias, entre las que pueden señalarse las siguientes: "Bredeston, Carlos Alberto c/ G.A.M.-S.A.M.I.C.A.F. s/ despido- recurso de casación", del 10 de abril de 1980 (precedente éste que, como fue señalado supra, fue la única base de la sentencia impugnada en este pleito); "Lopez, Raúl E. c/ CONARCO S.A. s/ dif. salarios", del 9 de agosto de 1983 (Fallos: 305:1044); "Barboza Noguera, Andrés c/ Clínica Privada 25 de Mayo S.C.A. s/ diferencia de haberes", del 5 de diciembre de 1983; "Corrales Sánchez, Teodoro Santiago c/ Clínica Privada 25 de mayo Sociedad en Comandita por Acciones s/ despido",

-//-

-//- del 3 de julio de 1984; "Beltrán, Jorge R. y otros c/ Ducilo S.A. s/ despido", del 11 de septiembre de 1984; "Gaisinsky, Rubén Saúl c/ Servicios Médicos Buenos Aires y otro s/ despido", del 20 de mayo de 1986 (Fallos: 308:817); "Clínica Pergamino S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa", del 28 de diciembre de 1989 (Fallos: 312:1530).

La regla esbozada en el primer párrafo de este considerando se funda en, al menos, dos razones. Primero, en que la potestad de fijar las remuneraciones de los aludidos médicos no forma parte, en principio, de las competencias que la "cláusula de los códigos" atribuye al Congreso de la Nación (caso "Pravaz", Fallos 289:315 -año 1974-; párrafo 5° del dictamen del Procurador General in re "Barboza Noguera, Andrés c/ Clínica Privada 25 de Mayo S.C.A. s/ diferencia de haberes", del 5 de diciembre de 1983, al cual esta Corte se remitió). Y en que, además, dicha potestad tiene fundamento en el "poder de policía" previsto en el artículo 121 y siguientes de la Constitución Nacional (consid. 11 del caso "Pravaz", Fallos: 289:315 -año 1974-).

11) Que esta Corte es consciente de que los hechos del precedente "Pravaz" -como los del resto de los casos citados en el considerando anterior-, son diferentes, en cierto sentido, de los hechos del sub lite.

En efecto, en dichos precedentes los médicos que reclamaban diferencias salariales trabajaban en relación de dependencia de entidades creadas con arreglo a alguna de las figuras previstas en la ley de sociedades comerciales n° 19.550 (es decir, una norma de derecho común); y en el caso de autos, en cambio, el actor trabaja en relación de depen

-//-

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//- dencia de una entidad regulada por una normativa federal.

Este Tribunal piensa que la diferencia señalada en el párrafo anterior, no impide realizar una lectura extensiva del holding del caso "Pravaz"; de modo tal que sea aplicable, por vía de principio, en casos como el de autos. Sin embargo, esta Corte considera que tal diferencia fáctica justifica establecer, al menos, dos excepciones a dicho holding -es decir, el señalado supra en el primer párrafo del considerando 10.

12) Que, por tal razón, este Tribunal entiende que la competencia de las provincias para establecer el salario mínimo de los médicos que trabajan en relación de dependencia en territorio provincial, reconoce excepción cuando se configure alguna de las siguientes dos hipótesis:

a) que el Congreso de la Nación inequívocamente prohíba, con base en la "cláusula del progreso" prevista en el inciso 18 del artículo 75 de la Constitución Nacional, que dicho poder sea ejercido por las provincias;

b) o se demuestre que, por las circunstancias del pleito, la normativa provincial dificulta o impide el adecuado cumplimiento de los propósitos del Congreso de la Nación contenidos en la normativa federal dictada con fundamento en la citada "cláusula del progreso".

13) Que el principio general y sus dos excepciones, esbozados en el considerando anterior, constituyen un standard. Y su función es la de permitir determinar cuándo la normativa federal -dictada con base en la "cláusu

-//-

-// - la del progreso"- prevalece sobre la normativa provincial a raíz de lo establecido por el artículo 31 de la Constitución Nacional; y cuándo tal preeminencia no se configura.

Es ilustrativo señalar, sobre este punto, que la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos ha abordado problemas análogos a los indicados en este considerando, en los que estaba en cuestión si la normativa estadual era "desplazada", o no, por la federal.

Así, la Corte norteamericana recientemente expresó:

Es un principio jurisprudencial firmemente establecido que el Congreso puede dictar -siempre que actúe dentro de sus poderes constitucionales- normas que prevalezcan sobre la normativa estadual, si el Congreso indica esta intención en términos explícitos.

Cuando el Congreso no manifiesta de modo explícito dicha voluntad, la intención del Congreso de prevalecer sobre la normativa estadual puede ser inferida de la estructura de la normativa federal; la que, a raíz de su minuciosidad y extensión, puede hacer razonable pensar que el Congreso no ha dejado espacio a los estados para suplementar dicha normativa federal; ello es así, pues ésta (la normativa federal) puede regular una materia en la que los intereses federales son tan claros, que el sistema federal impide que los estados regulen la misma materia; o porque el objetivo perseguido por dicha normativa federal, y el carácter de las obligaciones impuestas por ésta, puede revelar que el Congreso ha tenido la mencionada intención.

Aun en el supuesto de que el Congreso no haya completamente desplazado el poder estadual de regu

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//- lar cierta materia, la normativa federal prevalece sobre la estadual, si ésta (la normativa estadual) entra en conflicto, de hecho, con la normativa federal. Este conflicto puede originarse si es empíricamente imposible cumplir, al mismo tiempo, con las obligaciones establecidas por la normativa federal y la estadual; o cuando las normas estatales son, de hecho, un obstáculo para la ejecución de los propósitos y objetivos del Congreso ("Pacific Gas & Electric v. State Energy Resources Conservation Commission", 461 U.S. 190 [año 1983]).

Cabe señalar, también con propósito solamente ilustrativo, que las siguientes obras de la doctrina norteamericana han abordado diferentes aspectos del problema vinculado a cuándo prevalece la normativa federal sobre la estadual. Tales obras son: Gunther, Gerald, "Constitutional law", pág. 297 y sgtes., doceava edición, The Foundation Press, New York, 1991; Geoffrey R. Stone, Louis M. Seidman, Cass R. Sunstein y Mark V. Tushnet, "Constitutional Law", pág. 348 y sgtes., segunda edición, Little, Brown and Company, 1991; Paul A. Freund, Arthur E. Sutherland, Mark DeWolfe Howe, Ernest J. Brown, "Constitutional Law. Cases and other problems", pág. 456 y sgtes., cuarta edición, Little, Brown and Company, 1977; William B. Lockhart, Yale Kamisar, Jesse H. Choper, Steven H. Shiffrin, "Constitutional Law. Cases, comments and questions", pág. 287 y siguientes, West Publishing Co., Minnessota, 1991).

14) Que ya han sido señaladas cuáles son las funciones del principio general esbozado en el primer párra

//-

-// - fo del considerando 12 (ver supra el último párrafodel considerando 10). Y cuáles son sus dos excepciones (ver supra el 2° y 3° párrafo del considerando 12).

Corresponde desarrollar ahora los motivos que justifican, en opinión de este Tribunal, la existencia de tales excepciones.

15) Que esta Corte ha sostenido en el precedente "Bredeston" que el poder del Congreso de la Nación emanado de la "cláusula del progreso", puede en principio ser ejercido de manera concurrente con el "poder de policía" de las provincias. Sin embargo, este poder provincial es "desplazado" cuando su ejercicio se **oponga** a la legislación nacional dictada con base en la "cláusula del progreso" (conf. párrafos 7°, 8° y 9° del dictamen del Procurador General in re "Bredeston", cit., al cual esta Corte remitió).

Las dos excepciones indicadas supra en el considerando 12, son supuestos en los que se configura la **oposición** a la que aludiera esta Corte en el precedente "Bredeston". Es decir, lo que este Tribunal realiza en autos, consiste, solamente, en desarrollar un punto que ya fue expresado en dicho caso "Bredeston".

16) Que en cuanto a la primera de las aludidas excepciones, delineada en el apartado "a" del considerando 12, es conveniente efectuar las siguientes precisiones.

Esta Corte ha establecido, a través de una extensa línea de sentencias, que la "cláusula del progreso" otorga amplios poderes al Congreso de la Nación (Fallos: 68:227, pág. 235, párrafo 6°); entre ellos se encuentra la potestad de ejercer ciertas competencias, que, habitualmente, se consideran incluidas en el "poder de policía" provincial,

-// -

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//- previsto en el artículo 121 y siguientes de la Constitución Nacional.

Así, este Tribunal entendió que el Congreso de la Nación tiene competencia, por imperio de la "cláusula del progreso", para eximir el pago de impuestos provinciales a ciertos ferrocarriles (conf. caso "Ferrocarril Central Argentino c/ la Provincia de Santa Fe", registrado en Fallos 68:227 -año 1897-). Posteriormente, esta Corte extendió el holding de dicho precedente a los tributos municipales. Y, así, sostuvo que el Congreso también puede, con base en la "cláusula del progreso", eximir el pago de tributos municipales a determinados ferrocarriles (conf. caso "Ferrocarril Central Argentino contra la Municipalidad del Rosario", registrado en Fallos: 104: 73 -año 1902-).

17) Que parece razonable extraer de la jurisprudencia citada en el considerando anterior la siguiente proposición: que, en principio, el Congreso Nacional puede prohibir con base en la "cláusula del progreso", que una provincia fije el salario mínimo de los médicos que trabajan -en el territorio de dicha provincia- en relación de dependencia de una obra social regulada por normas federales. Esto es así, pues, en esta hipótesis, las normas federales deben prevalecer sobre las provinciales, a raíz de lo establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional.

Entonces es claro que, por imperio de la jurisprudencia citada supra en el considerando 16, el Congreso puede en principio ejercer el poder señalado en el párrafo precedente. Ahora resta explorar si el Congreso ejerció en

-// - autos dicho poder, o si, en cambio, no lo hizo (este asunto será abordado infra en los considerandos 19 y 20).

18) Que es necesario justificar ahora la segunda excepción al principio general antes señalado. Ésta se encuentra indicada supra en el apartado "b" del considerando 12.

Este supuesto remite a hechos empíricamente verificables, a cuya luz debe determinarse si, en las circunstancias de este pleito, la normativa de la Provincia de Buenos Aires dificulta o impide el adecuado cumplimiento del propósito del Congreso de la Nación, contenido en la normativa federal en examen.

El criterio señalado en el párrafo anterior, basado en el principio que la doctrina norteamericana llama "de la interferencia", ha sido recibido por la jurisprudencia constitucional de esta Corte Suprema, en varios ámbitos normativos; entre ellos, en el área de la "cláusula del comercio" (conf. "Transportes Vidal S.A. c/ Provincia de Mendoza", Fallos: 306:516 -1984-, precedente éste que fue inspirado, a su vez, en el caso "Complete Auto Transit, Inc. v. Brady, Chairman, Mississippi Tax Commission", 430 U.S. 274 -año 1977-); y en el ámbito de la "cláusula de establecimientos de utilidad nacional" (conf. "B.J. Service Argentina S.A.P.C. e I. c/ Mendoza, Provincia de s/ repetición de impuestos", Fallos: 306:1883 -año 1984-).

Lo que esta Corte realiza hoy en autos "Boto", es, simplemente, extender el criterio de interferencia -vigente en materia de "cláusula comercial" y "cláusula de establecimientos de utilidad nacional"- al campo de la "cláusula del progreso". Esta extensión se funda, a juicio de este Tribu -
// -

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//- nal, en que la clase de conflictos entre poderes federales y provinciales que se presentan en el marco de dichas dos cláusulas, es análogo a los conflictos que se suscitan en el ámbito de la "cláusula del progreso" prevista en el inciso 18 del artículo 75 de la Ley Fundamental.

19) Que, entonces, la primera excepción a la regla señalada en el primer párrafo del considerando 12, se funda en las razones desarrolladas supra en los considerandos 16 y 17. Y la segunda excepción, en el considerando 18.

Debe indicarse, finalmente, que tales excepciones se encuentran, desde el punto de vista lógico, en niveles diferentes. En efecto, sólo si no se configura la hipótesis esbozada en el apartado "a" del considerando 12, debe el intérprete interrogarse si se da la hipótesis "b" señalada en dicho considerando. Y si alguna de éstas se configura, la normativa provincial en principio será constitucionalmente inválida por violar la "cláusula del progreso"; y por lo ordenado en el artículo 31 de la Ley Fundamental (esto es, la norma que establece la preeminencia del derecho federal sobre el provincial, siempre que la normativa federal sea válida).

20) Que corresponde ahora examinar el caso de autos a la luz del standard desarrollado en el considerando 12. Y de este modo determinar, en primer término, si el propósito del Congreso de la Nación, al dictar las leyes 23.660 y 23.661 -en la parte en que éstas son normas federales-, fue el de prohibir que las provincias fijen el salario mínimo del actor.

-//-

-//-

21) Que las leyes que regulan a la entidad demandada -es decir, la ley de obras sociales n° 23.660 y la ley que prevé el sistema nacional de seguro de salud n° 23.661- no prohíben, ni expresa ni implícitamente, que las provincias establezcan el salario mínimo de los médicos, que, en relación de dependencia de dicha obra, trabajan en territorio provincial.

En efecto, nada hay en el lenguaje de tal normativa, ni en su estructura, ni en lo expresado por los miembros informantes, que permita inferir que el Congreso de la Nación tuvo el propósito de prohibir que las provincias fijen dicho salario mínimo.

Por esta razón, parece claro que no se configura en autos la excepción prevista en el apartado "a" del considerando 12.

22) Que, ello sentado, se examinará si el caso de autos se encuentra subsumido, o no, en la segunda hipótesis de excepción establecida en el apartado "b" del considerando 12.

Debe destacarse, por un lado, que la diferencia entre el salario percibido por el actor y aquél que debió haber recibido según la normativa provincial, es, en promedio, del sesenta por ciento (ver pericia contable de fs. 115/118 vta.).

En otros términos, el señor Boto debe cobrar, según el derecho local, un salario sesenta por ciento más alto que el que recibió de la obra social demandada en autos.

Por otra parte, debe señalarse que dicha obra social, que presta servicios médicos en más de veinte provincias, tiene un sistema centralizado de administración de sus

-//-

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//- fondos (conf. fs. 133).

Varias son las conclusiones que pueden extraerse de los hechos reseñados en este considerando. En primer lugar, si este Tribunal considerara válido el incremento salarial reclamado por el actor, dicho incremento también deberá ser otorgado al resto de los médicos de la obra social demandada en autos, que trabajan en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que las obras sociales -como la demandada en autos- se encuentran financiadas sobre la base de los aportes que realizan sus afiliados en todo el país. Y que, a su vez, los fondos así obtenidos son redistribuidos por una autoridad central a las distintas jurisdicciones (conf. 2° párrafo del art. 5° y art. 16 de la ley nacional n° 23.660; e inciso "a" del art. 21 de la ley nacional n° 23.661).

Dentro de tal organización, el beneficio originado en el tratamiento preferencial de una jurisdicción provincial, necesariamente deberá ser solventado por los afiliados de todo el país. Por este motivo, es ineludible presumir que ese flujo de fondos ocasionará una distorsión en el sistema; agravada si, como acontece en el sub lite, tiene por destinatario a un sector con elevada densidad de población. La consecuencia inmediata de esa alteración habrá de reflejarse en el cuadro de gastos de la obra social demandada, la que deberá disponer de una sustancial parte de sus recursos para afrontar esa nueva erogación. Y como dichos recursos son, por definición, limitados, la notable desviación de

-//- fondos aludida, podría conducir a un desequilibrio financiero fácilmente imaginable de la obra social en examen.

La aplicación de las disposiciones locales cuestionadas en autos provocaría una severa alteración en las condiciones regulares de funcionamiento de la demandada en solo beneficio de un sector determinado, lo que claramente se aparta de los fines tenidos en cuenta por el Congreso al dictar las normas federales que regulan el caso.

Parece razonable afirmar, entonces, que se configurara en autos la excepción indicada supra en el apartado "b" del considerando 12. Es decir, la normativa provincial impugnada en este pleito -al ordenar un incremento salarial de un sesenta por ciento-, dificulta o impide el adecuado cumplimiento del propósito del Congreso de la Nación contenido en las normas federales estudiadas en este pleito.

En consecuencia, es inválida la aplicación del decreto n° 6732/87 del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires al caso de autos. Porque dicha aplicación viola al inciso 18 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se hace lugar a la queja; se declara formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto en autos; y se revoca la sentencia apelada en cuanto ha sido materia de recurso, rechazándose la demanda (artículo 16, segunda parte, ley 48). Costas por su orden; pues en razón de la

-//-

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//- complejidad de la materia que originó este pleito, el actor pudo creerse con derecho a litigar. Reintégrese el depósito y agréguese la queja al principal. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO (en disidencia) - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO (en disidencia) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

DISI -//-

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//- DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON JULIO S. NAZARENO Y DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT, DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO Y DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1°) Que la sentencia de la Sala Primera de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo revocó la decisión de la instancia anterior en cuanto había declarado la invalidez constitucional del decreto 6732/87 del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. En consecuencia, hizo lugar a la demanda y condenó a la Obra Social de Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros a abonar al actor las diferencias salariales resultantes de liquidar su retribución tomando la remuneración mínima prevista en la norma provincial citada para los profesionales médicos en relación de dependencia. Contra ese pronunciamiento, la parte demandada interpuso el recurso extraordinario federal, cuya denegación por el auto de fs. 153 dio origen a esta queja.

2°) Que la recurrente pretende la apertura del recurso federal con argumentos que pueden resumirse así: a) se ha constatado una manifiesta incompatibilidad entre las normas nacionales (ley de contrato de trabajo y de negociación colectiva) que rigen la relación laboral del actor, por una parte, y las normas locales (decreto 6732/87 y 5413/58), por la otra, y la sentencia ha dado primacía a la reglamentación local, con lesión al art. 31 de la Constitución Nacional; b) el fallo consagra una indebida injerencia del gobierno provincial en un ámbito -la legislación laboral- que ha sido delegado por las provincias en la Nación, en el cual el

-//-

-//- Congreso ejerce competencia exclusiva; c) las normas locales no tienen por fin atender la salubridad, moralidad y seguridad públicas, a cuya satisfacción tiende el poder de policía reservado a las jurisdicciones locales, sino al mayor bienestar personal de los médicos de la Provincia de Buenos Aires; d) el a quo no ha advertido que en el sublite la empleadora es una obra social integrante del sistema federal de salud, sometida a leyes federales, que resultarían transgredidas en caso de mantenerse la decisión.

3°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible pues se ha cuestionado la validez de una norma provincial bajo la pretensión de ser violatoria de la Constitución Nacional (artículos 31 y 75, incisos 12 y 18), y la decisión del a quo ha sido en favor de dicha norma local (art. 14, inciso 2°, de la ley 48).

4°) Que el decreto 6732 dictado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, a solicitud del Colegio de Médicos de dicha provincia, establece los honorarios mínimos y éticos para la retribución de profesionales médicos que, fiscalizados por la provincia, se encuentran en relación de dependencia privada (art. 1°, párrafo 5, decreto 6732, fs. 58/63). El mínimo a percibir resulta de multiplicar el número de horas trabajadas por un porcentaje (el 75%) del valor de la hora médica, según lo establecido por el Colegio de Médicos de la Provincia de Buenos Aires.

5°) Que es doctrina de este Tribunal que, en principio, las provincias tienen competencia para establecer el salario mínimo de los médicos que, en relación de dependencia, ejercen su profesión en territorio provincial, y ello con fundamento en el "poder de policía" previsto en el

-//-

RECURSO DE HECHO

Boto, Armando c/ Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros.

-//- artículo 121 y siguientes de la Constitución Nacional (Fallos: 289:315). En efecto, cuando la prestación laboral consiste en el desempeño de una actividad de naturaleza profesional, fijar la remuneración correspondiente es una atribución que conservan las provincias, a cuyo poder de policía pertenece la facultad de regular la retribución razonable y adecuada de las profesiones liberales (Fallos: 237:397; 289:315; 302:231; 305:1044).

6°) Que esta Corte ha descartado, asimismo, que configure una violación a la garantía de la igualdad, la circunstancia de que los médicos perciban distintas remuneraciones como retribución por su trabajo en relación de dependencia, según las provincias en las que ejerzan. En efecto, se trata de situaciones diversas y no cabe admitir que exista indebida desigualdad cuando ésta proviene del dispar tratamiento legislativo derivado de la diversidad jurisdiccional que la propia Constitución regula (causa "Bredeston Carlos A. c/ G.A.M.S.A.M.I.C.A.F. s/ despido", fallada el 10 de abril de 1980, dictamen del Procurador General, al que remite el fallo del Tribunal; sumario en Fallos: 302:231).

7°) Que si bien es cierto que lo atinente a las tareas efectuadas en relación de dependencia ha sido encomendado a la legislatura nacional, también lo es que cuando en esa clase de relación laboral se desempeñe un profesional, más allá de que su contrato de trabajo esté regulado por las normas de derecho común, el empleador no podrá pagarle por sus servicios un salario que esté por debajo del arancel mínimo que la provincia haya estipulado con sustento en el

-//-

-//- poder de policía, poder de regulación general interna que las provincias se han reservado, a fin de proveer a lo conducente a la seguridad, higiene, moralidad y bienestar de sus vecinos. Contrariamente a lo afirmado por el apelante (fs. 134 vta. y 137), las normas que se impugnan no tienden solamente al mayor bienestar de los médicos, sino a mejorar la calidad mínima de la asistencia pública y el bienestar de la comunidad.

8°) Que las leyes que invoca el apelante -23.660 y 23.661- a fin de fundar la oposición de la reglamentación local a las finalidades de bienestar general de la legislación nacional, no son conducentes a tales efectos pues, por una parte, aquellas leyes nacionales no tratan específicamente lo atinente a los aranceles de los médicos que trabajan en relación de dependencia con los institutos de obras sociales y, por otra parte, no se ha demostrado en el sub lite que exista una relación directa entre el reconocimiento de los salarios reclamados en autos y la eventual frustración del sistema financiero y de organización de la parte demandada.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se hace lugar a la queja, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario, y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Agréguese la queja a los autos principales. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ANTONIO BOGGIANO.

ES COPIA