

## Riesgos Del Trabajo Comisiones Medicas Ley 27348 Ley 9017 Planteo De Inconstitucionalidad Rechazo Facultades De Las Provincias

### JURISPRUDENCIA

Riesgos del trabajo. Comisiones médicas. Ley 27348. Ley 9017.

Planteo de inconstitucionalidad. Rechazo. Facultades de las provincias Se rechaza el planteo de inconstitucionalidad de la ley nacional 27348 y de la ley de Mendoza 9017, y se ordena al actor cumplir con el trámite prejudicial previsto en las normas citadas para los accidentes laborales y enfermedades profesionales, a efectuarse ante las comisiones médicas. Ello así, al no probarse en el caso el perjuicio concreto de transitar por la instancia administrativa previa regulada legalmente. Mendoza, 22 de Marzo de 2018.-

**AUTOS Y VISTOS:** Que se presenta el actor por intermedio de representante legal e interpone demanda tarifada en el marco de la Ley 24.557. Plantea inconstitucionalidad de diversos artículos de la L.R.T., y en particular de la Ley 27.348 a la cual adhirió la Provincia mediante la Ley Provincial N° 9017, en cuanto a la obligatoriedad de la concurrencia a la S.R.T. para la determinación de incapacidades de forma previa a la interposición de la demanda, conforme los motivos que expresa.

Que se remite estas actuaciones a Fiscalía de Cámara quien se pronunció por la constitucionalidad de la Ley 9017 y como consecuencia de ello sugiere el rechazo in limine de la demanda por resultar inadmisibile en tanto y en cuanto el ocurrente no acompaña los instrumentos que acrediten el agotamiento de la vía administrativa por ante la comisión médica que corresponda (art. 4 de la Ley 9017). **CONSIDERANDO:** Que así planteada la cuestión, el tema a tratar y resolver en el sub iudice es si resulta constitucional la obligatoriedad de concurrencia ante una instancia administrativa previa a la jurisdiccional, conforme lo disponen la Ley 27.348 y Ley Provincial N° 9017; **SOBRE LA CUESTION EL DR. FERNANDO NICOLAU DIJO:** Cabe recordar que en cuanto a la inconstitucionalidad de una norma legal es criterio amplio y pacíficamente reconocido tanto doctrinaria como, fundamentalmente, en jurisprudencia que el interesado en obtener la declaración de inconstitucionalidad de un dispositivo jurídico, no solo debe fundamentar debida y adecuadamente su petición sino que, además, debe acreditar, en el caso concreto, el perjuicio que la misma le ocasiona. Efectivamente, la falta de demostración de la afectación o agravio a un derecho o garantía constitucional, determina el desconocimiento del planteo de inconstitucionalidad deducido por el pretendiente de tal decisión jurisdiccional. La declaración de inconstitucionalidad de una norma es un remedio excepcional, la última "ratio" del ordenamiento jurídico o la sanción judicial más fuerte que puede adoptar el poder judicial frente a la divergencia de una norma de carácter general, en consecuencia debe advertirse, a tal efecto, con toda claridad y evidencia, la lesión de los principios constitucionales. ¿...el ejercicio del control de constitucionalidad de la normativa cuestionada, constituye sin dudas la tarea más delicada pero la más propia del Poder Judicial, por cuanto al mismo se le ha encomendado la función de la efectiva declaración y aplicación del derecho en el caso concreto. Esto nos lleva a recordar el principio reiteradamente declarado por este Tribunal según el cual una ley en sí misma no es inconstitucional, pero puede ser in-constitucional en su aplicación al caso? (LS. 214-461)...? Como, así también, que:?...Lo expuesto pone en evidencia la necesidad de extremar la prudencia, como valor por excelencia, en el análisis y resolución del caso traído a estudio, por cuanto la declaración de inconstitucionalidad de una ley es la ¿última ratio? a la que debe recurrir el juzgador...? (L.S. 359-152). ? No corresponde la declaración de inconstitucionalidad en abstracto, lo que no impide al interesado hacer valer el derecho ha obtener la declaración de inconstitucionalidad en el caso concreto en la medida en que se acredite la efectiva lesión de los derechos o garantías constitucionales que le asisten. La declaración de inconstitucionalidad no debe hacerse en términos genéricos o teóricos. No basta, en consecuencia, con la aserción de que la norma impugnada puede causar agravio constitucional, sino que debe afirmarse y probarse que ello ocurre en el caso. Tal ha sido el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 256-602; 258-255).

?En suma, conforme jurisprudencia constante de la Corte Federal, el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal, debe demostrar o acreditar clara y concretamente, en el caso concreto, de qué manera ésta viola la C.N. causándole de ese modo un gravamen o perjuicio irreparable. Para ello, es menester que precise y demuestre fehacientemente en el expediente el daño que le origina la aplicación de la disposición normativa, pues la invocación de agravios meramente conjeturales o hipotéticos o, peor aún, la falta de prueba del perjuicio sufrido, resultan inhábiles para obtener la declaración de inconstitucionalidad demandada.? (Fallos 297-108; 299-368; 300-1010; 301-866; 302-1013, entre otros). Estos criterios han sido sentados por este Tribunal en anteriores pronunciamientos (Expte. N° 22052: ?FERRARI ENRIQUE C/ DIARIO LOS ANDES HNOS CALLE P/ DESPIDO?), y siendo que en el presente caso no surge acreditado el perjuicio concreto de transitar el actor por el procedimiento pre judicial establecido en el art. 1 y 2 de la Ley 27.348 y art. 1 de la Ley Provincial N° 9.017, me pronuncio por rechazar el planteo de inconstitucionalidad de las citadas normas. Que en consecuencia de lo expuesto, y de conformidad con establecido en el art. 159 2° párr. del C.P.C.C.yT. (por remisión del art. 108 de C.P.L.), corresponde ordenar la suspensión del procedimiento hasta tanto el

actor acredite haber dado cumplimiento con el trámite previsto en el art. 1 de la Ley 27.348 (art. 1 y 4 de Ley 9.017). LA DRA. MARINES BABUGIA POR SUS FUNDAMENTOS ADHIERE AL VOTO QUE ANTECEDE. A LA MISMA CUESTION EL DR. LEANDRO FRETES VINDEL ESPECHE EN DISIDENCIA DIJO: En los obrados la controversia se ciñe en cuanto la Ley provincial N° 9.017 (Boletín Oficial 2/11/2017) adhirió al régimen nacional de la Ley 27.348, estableciendo entre otras cosas, un trámite previo al inicio de la actuación judicial en aquellos casos que versen respecto sobre accidentes y enfermedades profesionales, a efectuarse ante la Comisión Médica Jurisdiccional de Ley 24.557, estableciendo además una serie de requisitos: en la actuación ante y por la Comisión Médica Jurisdiccional, para la admisibilidad de la acción judicial, y en el proceso judicial. Lo que a nuestro entender, suscita una cuestión constitucional, en torno a los derechos y garantías en juego (ver Bidart Campos, German J., Manual de la Constitución Reformada, Ediar, 2005, 4° reimp., t. 1, p. 351). El texto legal en discusión prevé, por su artículo 1° ?Dispóngase la adhesión de la Provincia de Mendoza a las disposiciones contenidas en el Título I de la Ley Nacional N° 27.348 (complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo N° 24.557), quedando delegadas expresamente a la jurisdicción administrativa nacional las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 1, 2 y 3 de la norma precitada, con las modificaciones y adecuaciones que se establecen por la presente Ley?. A su vez, el artículo 4° de la ley 27.348, prescribe ?Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al presente Título. La adhesión precedentemente referida, importará la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1, 2 y 3 del presente y en el apartado 1 del artículo 46 de la Ley 24557 y sus modificatorias, así como la debida adecuación, por parte de los Estados provinciales adherentes, de la normativa local que resulte necesaria?. En primer término advierto que el artículo primero de la Ley provincial N° 9.017 resulta inconstitucional en cuanto implica una delegación lisa y llana de facultades reservadas constitucionalmente. Incluso es de notar que al adherirse, lo puede hacer de la manera que impone el texto nacional: ?...a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias...?. Así, el artículo 1° de la Constitución de la provincia de Mendoza prevé ?...Su autonomía es de la esencia de su gobierno y lo organiza bajo la forma republicana representativa, manteniendo en su integridad todos los poderes no conferidos por la Constitución Federal al Gobierno de la Nación?. Dicha previsión constitucional también se encuentra en el artículo 12 de la Constitución de Mendoza, en cuanto al organizar la división de los poderes del Estado, establece ?Ninguno de éstos podrá arrogarse, bajo pena de nulidad, facultades que no le estén conferidas por esta Constitución, ni delegar las que le correspondan?. En consonancia con ello, el artículo 99, inciso 12, de la Constitución provincial reserva y faculta en el Poder Legislativo ?Dictar las leyes de organización de los tribunales y de procedimientos judiciales?. El entendimiento de la cláusula constitucional, viene dado en el sentido de que son los legisladores provinciales quienes se juzgan más cercanos, capacitados o vivenciados, en establecer el mejor, más adecuado, y garante derecho constitucional de acceso a la justicia, debiendo garantizar la tutela judicial efectiva. Respetando así el derecho del pueblo a la organización de sus propias instituciones, las cuales en definitiva van a regir los distintos designios de la vida de sus habitantes. Ello se encuentra plasmado en el artículo 9 de nuestra Carta Magna provincial ?El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades establecidas con arreglo a esta Constitución?. El cual impone que los representantes del pueblo deliberan y gobiernan, pero siempre con arreglo en la Constitución. Por ello, la delegación de facultades constitucionales violenta la cláusula social del mandato otorgado por el pueblo a sus representantes, pues ?La soberanía reside esencialmente en el pueblo, del cual emanan todos los poderes? (art. 4, Constitución Provincial), en cuanto no se respeta el diseño de sus garantías constitucionales. Ante ello, el texto de la delegación es flagrante en cuanto delega expresamente a la jurisdicción administrativa nacional las competencias necesarias (art. 1, Ley 9017). Vale recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto ?Que el gobierno federal es un gobierno de poderes delegados, y, por lo tanto, no puede poseer autoridad alguna que no le haya sido expresa o implícitamente atribuida por el instrumento político que lo creó. Es por ello que este Tribunal tiene dicho: los poderes nacionales no pueden válidamente ensanchar, bajo pretexto alguno, la esfera limitada que la Constitución les ha trazado; no puede por interpretación hacerse lo que no podría hacerse por disposición expresa de la ley (Fallos 147:239)? (CSJN, 9-12-1957, ?Giménez Vargas Hnos. Soc. Com. e Ind. v. Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza? Fallos 239:343; JA 1958-I-160; La Ley online: 70057100). Y en forma más elocuente ?En efecto, el poder de policía en cuya virtud la Legislatura de Mendoza dictó la ley 47, es un poder irrenunciable, pertenece en absoluto a la autonomía de ese Estado, y, por consiguiente, esa pretendida delegación es extraña a las atribuciones del Poder Ejecutivo como de la Legislatura Provincial. Los poderes no delegados o reservados por las provincias, sin los cuales es inconcebible el federalismo argentino, no pueden ser transferidos al Gobierno de la Nación, en tanto no lo sean por la voluntad de las provincias expresada en Congreso General Constituyente? (CSJN, 9-12-1957, ?Giménez Vargas Hnos. Soc. Com. e Ind. v. Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza? Fallos 239:343; JA 1958-I-160; La Ley online: 70057100). Bien señala Ábalos, respecto de la Constitución de Mendoza, que ?La autonomía es de la esencia de su gobierno, al que organiza bajo la forma republicana representativa, manteniendo en su integridad

todos los poderes no conferidos por la Constitución Federal al Gobierno de la Nación (art. 1)? (Ábalos, María Gabriela, ¿Contexto y límites de la reforma constitucional de Mendoza. Constitución histórica y diseño institucional?, La Ley Gran Cuyo 2016 -marzo-, 103; AR/DOC/441/2016). Además, debemos puntualizar que el intentado diseño delegativo de competencias recae en un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, violentando la división de poderes (arts. 12 y 99.12 Constitución Provincial). En el mismo sentido Gialdino señala que si tan terminante invalidez recae sobre la delegación por las provincias del mencionado poder de policía, con mayor razón se impondrá esa consecuencia cuando lo delegado sea nada menos que el poder jurisdiccional. Las ¿comisiones médicas jurisdiccionales?, tal como las llama la ley 27.348, y la Comisión Médica Central tienen atribuciones para decidir sobre el carácter profesional de la enfermedad o contingencia, sobre la determinación de la incapacidad y sobre las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo (art. 1). Sus ¿decisorios?, incluso, conforme lo prescribe el art. 2, pueden pasar en ¿autoridad de cosa juzgada administrativa en los términos del artículo 15 de la ley 20.744 (t.o. 1976)?.

Agrega Gialdino, mas, no se trata solo de delegar el poder jurisdiccional, lo cual ya sería una enormidad, sino también de someter y delegar el poder legislativo al poder central. Dos corolarios del citado art. 4, a cuál más aberrante. Primero, una lisa y llana sumisión al Poder Legislativo nacional, por cuanto la legislatura bonaerense resultará obligada a adecuar debidamente la normativa provincial que resulte necesaria. Segundo, una lisa y llana delegación de facultades legislativas, y ya ni siquiera para ponerlas en manos del Congreso nacional, sino en las de un órgano menor del Poder Ejecutivo central pues, conforme con el art. 3, ley 27.348, será la ¿Superintendencia de Riesgos del Trabajo?, la que ¿dictará las normas del procedimiento de actuación ante las comisiones médicas jurisdiccionales y la Comisión Médica Central? (Gialdino, Rolando E., ¿Breves apuntes sobre algunas inconstitucionalidades de la ley 27.348. Delegación de facultades provinciales reservadas. Comisiones médicas y Comisión Médica Central?, Versión taquigráfica de la Reunión de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Senadores de la Nación del 23/11/2016, publicada por la Dirección General de Taquígrafos).

En el mismo sentido se observó que ¿Las provincias no pueden desligarse de su facultad/deber de administrar justicia en sus respectivos territorios, ni adherir a invitación alguna en tal sentido a través de una simple ley, sin violentar la Constitución Nacional. Máxime cuando -como en el caso en tratamiento- tal adhesión no solo implica una renuncia de carácter general a dictar las normas de procedimiento, sino consentir incluso que sea la nación quien las sustituya en tal tarea a través de la actuación de un organismo administrativo como es la Superintendencia de Riesgos del Trabajo? (Tribunal de Trabajo de Quilmes N°1, ¿Marchetti, Jorge G. c/Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires s/Accidente de Trabajo? - Acción Especial, 05/02/2018).

Respecto del ¿mecanismo de invitación - adhesión incondicionada?, Machado con rigor expresa que las provincias no pueden desligarse de su atribución y deber de administrar justicia -cuando ¿las personas o las cosas caen en sus respectivos territorios?- siquiera en el caso de que la invitación le fuera cursada por una ley del Congreso. En la clasificación que propone Quiroga Lavié, no se trata meramente de facultades ¿no delegadas?, sino de aquéllas que aparecen expresamente ¿reservadas? por las explícitas menciones que hacen tanto el art. 5 como el 75.12. Esta cesión ¿en blanco?, supeditada por supuesto a que las provincias adhieran a la ley nacional, no solo implica una renuncia de carácter general a dictar las normas de procedimiento sino, todavía más, consentir que sea la nación quien la sustituya en ese cometido lo cual, francamente, no supera el test de constitucionalidad (Machado, José Daniel, ¿Las provincias no pueden abdicar por ley ordinaria de una facultad que les reservó la Constitución Nacional?, Revista Derecho Laboral, Reforma a la Ley de Riesgos del Trabajo, Número Extraordinario, Rubinzal Culzoni, 2017, ps. 247 y ss.).

Soage, con cita a Spota (h), lo pone de relieve, la autonomía provincial es un principio indisponible de Derecho Público. Lejos deberá ser marginada o desconocida por los poderes constituidos. No podemos olvidar que nuestra Constitución es una constitución de estructura rígida, y que -en tanto ello- no corresponde que sea modificada por los poderes constituidos. Esto no veda ni impide su reforma. De manera alguna. Simplemente para ello exige que medie un procedimiento más complejo que el estatuido para sancionar cualquier ley común, siendo éste -de concurrir consenso suficiente- el único conducto del cual en derecho es dable echar mano a fin de ensanchar o restringir la competencia local (Soage, Laura, ¿Persistencia de la inconstitucional exigencia legal del tránsito previo por ante las comisiones médicas?, Revista Derecho Laboral, Reforma a la Ley de Riesgos del Trabajo, ps. 299 y ss.).

En este orden, y respecto de la transgresión a la Constitución Nacional, en cuanto de la adhesión de la Provincia de Córdoba al régimen de la ley 27.348, observa Seco que el sistema de delegación de competencias previsto en el artículo 4º, quebranta la distribución de competencias establecida en los arts. 1º y 5º de nuestra CN, colisiona con la prohibición de que el derecho de fondo altere las jurisdicciones locales (art. 75, incs. 12, CN), contraviene la indelegabilidad de funciones establecida en el art. 13 de la Constitución de Córdoba (Seco, Ricardo Francisco, ¿Comentario acerca de la ley cordobesa 10.456 de adhesión al Título I de la ley 27.348, Ley Complementaria de la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo?, en Toselli, Carlos A. -dir.-, Colección Compendio Jurídico: Temas de Derecho Laboral, Errerius, Errepar, 2017, ps. 659 y ss.).

Sintetizan Toselli y Marionsini, que la competencia reservada por las provincias no puede ser renunciada, abdicada y/o transferida al Gobierno Nacional si no es por voluntad de ellas expresada en un congreso general

constituyente, motivo por el cual, no habría dudas respecto de la inconstitucionalidad de la delegación de las Provincias a la Nación (por ley ordinaria), de las competencias que les fueron reservadas, tal como son las establecidas en el art. 4° de la Ley 27.348 (Toselli, Carlos Alberto - Marionsini, Mauricio Adrián, Régimen Integral de Reparación de los Infortunios de Trabajo, Alveroni, 2017, p. 549). Expuesto lo anterior, observo que se trata de un supuesto de incompatibilidad normativa con la Constitución en forma absoluta y evidente (ver Bidart Campos, German J., Manual de la Constitución Reformada, t. 1, p. 368). Por ello, la falta de adecuación del art. 1 de la Ley provincial 9017 con los arts. 1, 9, 12 y 99.12 de la Constitución de Mendoza, y los arts. 5, 75.12 y 121 de la Constitución Nacional, importa una inconstitucionalidad directa, absoluta y evidente, y conlleva a la declaración de inconstitucionalidad del mismo, lo cual torna inaplicable el trámite previo ante la Comisión Médica Jurisdiccional (art. 48, Constitución Provincial y art. 31, Constitución Nacional). ASI VOTO Por todo ello y conforme el voto de la mayoría, según lo dispuesto por las normas procesales y sustanciales antes citadas esta Excma. Cámara Cuarta del Trabajo; RESUELVE: 1- Rechazar el planteo de inconstitucionalidad de la Ley 27348 y Ley provincial 9017. 2- Ordenar la suspensión del procedimiento, hasta tanto el actor cumpla lo dispuesto en los arts. 1 de Ley 27.348 y 4 de Ley 9.017 (art. 159 2° párr. del C.P.C.C.yT. y art. 108 de C.P.L.). 3.- Imponer las costas del presente incidente en el orden causado (arts. 35 y 36, inc. 5 C.P.C. y art. 31 C.P.L.). 4.- Diferir la regulación de los honorarios profesionales para su oportunidad. REGISTRESE Y NOTIFIQUESE. DR. FERNANDO JAIME NICOLAU Camarista DR. G. LEANDRO FRETES VINDEL ESPECHE Camarista DRA. MARINES DOLORES BABUGIA Camarista Correlaciones: Ley 27348 ? BO: 24/02/2017 Ley 9017 ? BO: 02/11/2017 Albarracín, Cecilia Lourdes c/Mapfre ART SA - Cám. Trab. Mendoza - 2ª - 13/12/2017 - Cita digital IUSJU024817E 027204E