

Accidente De Trabajo Comisiones Medicas Ley Provincial Adhesion Declaracion De Inconstitucionalidad Debido Proceso Acceso A La Justicia

JURISPRUDENCIA

Accidente de trabajo. Comisiones médicas. Ley provincial. Adhesión

Declaración de inconstitucionalidad. Debido proceso. Acceso a la justicia

Se resuelve que la ley provincial 14.997 -de adhesión a la ley nacional 27348- resulta inconstitucional por violar el sistema federal de gobierno, así como por conculcar los arts. 15, 36, 39, 45 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, siéndole imposible a los jueces aplicar dicha norma en el territorio provincial ? art. 57 CPBA -, lo que finalmente lleva a determinar que las disposiciones adjetivas de la ley 27348 - arts. 1 a 4, 14 y 15 -, no resultan imperativas en el territorio bonaerense. Asimismo, el tribunal agregó que la citada inconstitucionalidad ni siquiera puede ser salvada por la disposición del inciso J del artículo segundo de ley 15057, atento su finalidad se ha restringido a modificar las herramientas de acceso a la justicia en el trámite que dispone el art. 2º tercer párrafo de la ley 27348, pretendiendo otorgar al trabajador una revisión amplia de lo acontecido en la etapa administrativa

En la ciudad de Quilmes, a los 23 días del mes de octubre de 2019, reunidos los señores Jueces del Tribunal del Trabajo Nº 5 del Departamento Judicial de Quilmes, Dres. Enrique Alberto Ghibaуди, Andrea Marcela Zacarías y Mario Daniel Stolarczyk, en ejercicio de la presidencia el primero de los nombrados a efectos de dictar resolución en los autos caratulados: "N. H. E. C/ PROVINCIA ASEGURADORA DE RIESGOS DEL TRABAJO S.A. S/ ACCIDENTE DE TRABAJO - ACCION ESPECIAL", expte. Nº15116, practicose el sorteo de ley resultando que en la votación los Sres. Jueces debían observar el siguiente orden: Dres. Stolarczyk, Zacarías y Ghibaуди.

El Tribunal decidió plantear y votar la siguiente cuestión: El Tribunal resolvió plantear y resolver las siguientes cuestiones: PRIMERA CUESTION: ¿Es constitucional la ley de adhesión Nº 14.997? SEGUNDA CUESTION: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?

A LA PRIMERA CUESTION PLANTEADA EL SEÑOR JUEZ DOCTOR STOLARCZYK DIJO: En atención a la vigencia de la ley 14.997, que en su único artículo dispositivo adhiere a las normas adjetivas de Ley Nacional Nº 27348 - Título I -, Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, Ley Nº 24557. Y siendo que la mencionada norma, en su artículo primero impone al trabajador, previo a todo reclamo ante sede judicial, a tramitar por ante las comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias, su reclamo por la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo, ello con carácter exclusivo y excluyente, a los efectos del trámite a seguir en esta causa corresponde pasar por el tamiz de test de constitucionalidad el sistema citado. Estas reglas de orden procesal resultan aplicables a aquellas acciones judiciales sobre materia de accidente de trabajo o enfermedad profesional que se promuevan ante los Tribunales de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, a partir del octavo día de su publicación en el Boletín oficial; lo que me lleva a afirmar que la ley 14.997 resultaría imperativa desde el 17 de enero de 2018 en adelante (art. 5º del Co. C. y Com. Nación) y atento la adhesión que con la misma se formula, desde igual fecha el Capítulo I de la Ley 27.348 sería aplicable en el territorio de la Provincia, modificando las disposiciones para el acceso a la justicia, de los trabajadores registrados que estuvieren afiliados a una aseguradora de riesgos del trabajo, o no estándolo sus empleadores se hallen incluidos en el régimen de auto seguro o se encontraran afiliados a una A.R.T. Tampoco me escapa a los efectos de considerar el plexo normativo en materia de riesgos del trabajo, que en el ámbito provincial, con posterioridad al dictado de la ley 14.997, con fecha 27/11/2018 se publicó en el Boletín Oficial la ley 15.057, que si bien su entrada en vigencia es a partir del primer día hábil del mes de febrero de 2020, - Art. 104 - las disposiciones contenidas en el Art. 2º incisos J y 3º (este último dentro de la competencia material de las Cámaras del Trabajo), se hallan vigentes desde la publicación en el citado boletín y con efecto retroactivo al 24/10/2018 - sanción de la ley -. Ahora bien, adentrándome en el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de la normativa de riesgos del trabajo en crisis, un orden lógico, me impone en primer término, someter dicho test respecto de la ley provincial 14.997. Vale aclarar primariamente que la Provincia de Buenos Aires, no le está vedado constitucionalmente la posibilidad de adherir a una ley Nacional con el objeto que sus disposiciones fueran aplicables en el territorio Provincial. A modo ejemplo puedo citar la ley 13.927 y sus Mod. por medio de la cual se adhiere a las leyes nacionales 24.449 y 26.363, - Ley nacional de seguridad Vial -. Destaco al respecto una cuestión la cual no me parece menor, que en la citada norma, la Provincia adhirió poniendo el límite en tanto y en cuanto la normativa Nacional adherida, no se oponga a las disposiciones establecidas en la ley provincial por la cual se adhiere. Y además en la misma y para encontrarse acorde a la ley nacional, la provincia crea sus propios organismos, su propia justicia provincial de faltas y la normativa adjetiva para aplicar ante esta última. Es decir que no puede considerarse conculcado el orden constitucional y convencional por el solo hecho de haber adherido la Provincia a una legislación Nacional

En tal orden de ideas corresponde meritar si la ley provincial de adhesión al

título I, de la ley complementaria de riesgos del trabajo, vulnera el sistema federal consagrado por los Art 5°, 75° inc 12, 121°, 122° y 123° de la carta magna nacional. Así observo que mediante la ley 14.997, la Provincia adhiere a la normativa nacional aquí mencionada sin ningún tipo de reserva, por medio de ella delega en órganos administrativos de carácter netamente federal - CSJN "Obregón, Francisco Víctor c/ Liberty ART", considerando tercero -, un trámite que establece como de carácter previo, exclusivo y excluyente, al acceso a la jurisdicción, por el cual el trabajador debe tramitar la determinación de su incapacidad causada por un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Dicho trámite se transforma en una verdadera contienda entre dos particulares - El trabajador y la Aseguradora de Riesgos del Trabajo, que resulta una persona jurídica de carácter privado - el cual posee su propia norma adjetiva - Res 298/17 S.R.T. y demás dictada al respecto -, es decir se trata de un proceso contencioso donde la CCMMJ se convierte en el tercero imparcial. Esto último tampoco es del todo cierto, ya que el financiamiento de las actividades de estas Comisiones Médicas se encuentra nada menos que en cabeza de una de las partes del proceso: las A.R.T (art. 37 de la ley 24557 - mod. por el Art 13 de la ley 27.348) . En este estado no puedo dejar pasar por alto que el dictado de la norma adjetiva, presente y futura respecto del trámite a llevar adelante ante las CCMMJ y la CMC, queda a cargo de un organismo nacional autárquico dependiente del Poder Ejecutivo Nacional - La Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación - (Art. 2° segundo párrafo, ley 27.348) . Es decir que mediante la ley 14.997, el estado provincial no solo está delegando en la Nación facultades jurisdiccionales a un órgano administrativo federal, sino que igualmente delega facultades legislativas a un ente autárquico dependiente del Ejecutivo Nacional, ambas, facultades conservadas de la Provincia de Buenos Aires. Igualmente delega al Poder Ejecutivo Nacional el poder de policía en la materia, puesto que la falta de reserva al dictarse la ley provincial la lleva a que no ejerza siquiera contralor alguno, por mínimo que sea, sobre el trámite ante la CCMMJ, ni sobre el funcionamiento de las mismas, ni en cuestiones administrativas internas o el desempeño de sus funcionarios o empleados, etc. He destacar aquí lo señalado por Agustín Gordillo, con cita Rafael Bielsa, respecto que el poder de policía lo que protege es el "orden público," el "bien común," el buen orden de la comunidad etc., y luego agrega el autor, que comprende entonces dentro de dichos términos todas las especies vistas: La "economía pública," la "seguridad social," la "confianza pública," el "bienestar social," etc. De lo antedicho se desprende que los fines que el Estado puede perseguir con su poder de policía son amplios; no puede hoy día sostenerse que el Estado sólo puede establecer limitaciones a los derechos individuales para proteger nada más que la seguridad, salubridad y moralidad de la población, sino que todo objetivo de bienestar social está comprendido dentro de sus funciones y de sus fines, (Bielsa, Rafael, Régimen jurídico de policía, Buenos Aires, 1957; y la más minuciosa exposición de su Compendio de derecho administrativo, Buenos Aires, 1960 - Agustín Gordillo - El poder de policía - Capítulo V (Tratado de Derecho Administrativo) pág. V -11 - Fundación Derecho Administrativo Bs As (2006) .) . Poder que, dicho sea, le está vedado delegar al ejecutivo y legislador provincial conforme manda contenida en el Art. 39 Inc. 1 segundo párrafo de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Con lo considerado hasta aquí me alcanza para advertir que la adhesión en la forma dispuesta por la ley 14.997, conculca el sistema representativo federal adoptado por el constituyente nacional, en cuanto con lo analizado surge violentado en forma notoria los Art 5°, 75° inc 12, 121°, 122° y 123°, de la Constitución Nacional, cuestión esta más que suficiente para tener a la ley 14.997 por inconstitucional. La C.S.J.N expreso en autos "Giménez Vargas Hnos. Soc. Com. e Ind. c/Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza", sent. del 9/12/1957, "Fallos", 239:343"...los poderes no delegados o reservados por las provincias no pueden ser transferidos al gobierno de la nación, mientras no lo sean por la voluntad de las provincias expresada en congreso general constituyente". En el caso particular que nos ocupa considero, que la afectación que produce la norma provincial en crisis al sistema representativo, republicano y federal que fundacionalmente ha adoptado el constituyente para la Nación y sus provincias, solo podría salvarse, para que dicha ley pudiera atravesar el test de constitucionalidad, yendo más allá del antecedente citado de la C.S.J.N, que requiere de la intervención del poder constituyente provincial, puesto que la afectación al federalismo es de tal gravedad que incluso se necesitaría que intervenga el poder constituyente nacional, siendo que el hecho que le este vedado a la Nación afectar mediante el dictado de leyes las facultades conservadas de las Provincias, no puede burlarse mediante una determinación exclusiva del constituyente de la propia Provincia. Resumidamente, tal como inicie este voto, la impugnación no está dada en la facultad de la Provincia de adherir a normas nacionales para que rijan en su territorio, sino en la forma y los términos en que dicha adhesión se realiza y el avasallamiento al orden constitucional que con la misma se produzca. Por otra parte, no escapa a este análisis, que los organismos administrativos a los cuales la Ley 14.997 le delega la jurisdicción conforme dispone la Ley 27.348 - Art 1° -, resultan ser los mismos a los que la ley 24.557 - Art 8° Inc. 3°, 21° y 22° - le concede el trámite previo en la determinación de la incapacidad del trabajador sufrida por una cuestión regida por la normativa de riesgos del trabajo: Las Comisiones Médicas. Las cuales ya en la causa L. 75.508, "Quiroga", sentencia del 23-IV-2003. y demás fallos dictados en consonancia por la S.C.B.A., el máximo tribunal ha sido contundente respecto de la violación al orden constitucional que produce el trámite obligado por las mismas. - primero fueron los Art 21° y 22° de la ley 24.557 y ahora sin derogarlos y con el mismo sentido y fin jurídico lo reafirma el Art 1° de la ley 27.348 -. Citó el eximio tribunal en la causa

"Alvarenga", que Las comisiones médicas asumen facultades jurisdiccionales definiendo la naturaleza laboral del accidente, determinando y en su caso modificando el carácter y grado de incapacidad y el contenido y alcance de las prestaciones en especie, aun cuando medie controversia. Se afectan así sustancialmente las garantías del juez natural y del debido proceso (art. 18 de la Const. nac.). causa L. 82.334, "Alvarenga, Oscar contra Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires y otro. Accidente de trabajo". A mayor abundamiento tampoco puedo obviar que el Art. 15 de la CPBA determina que la Provincia de Buenos Aires asegura la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia, que no ocurriría de convalidarse la adhesión, lo que conlleva que con la misma se violenta la manda del Art. 36 de la constitución de la Provincia, en cuanto a eliminar obstáculos que impidan el ejercicio de derechos y garantías constitucionales, y en tal orden de análisis aquellas leyes que imponen restricciones al ejercicio las libertades y derechos reconocidos o priven a los ciudadanos - en este caso los trabajadores afectados - de las garantías que le son constitucionalmente reconocidas, decreta la carta magna provincial, resultan inconstitucionales e impone en mi cabeza y las de mis colegas la imposibilidad de aplicarlas - Art 57 CPBA -. Destaco que tamaña agresión que se produce al orden constitucional - Nacional y Provincial - por la ley 14.997, ni siquiera puede ser salvado por la disposición del inciso J del Artículo segundo de ley 15.057, atento su finalidad se ha restringido a modificar las herramientas de acceso a la justicia en el trámite que dispone el Art 2º tercer párrafo de la ley 27.348, pretendiendo otorgar al trabajador una revisión amplia de lo acontecido en la etapa administrativa. Es más, aunque el artículo en cuestión lo enrola en una revisión, considero que ni siquiera se trata de tal cosa, ya que no habiendo el legislador revestido a la acción laboral ordinaria que allí se determina, de los requisitos propios que deben contener las revisiones - ejemplo crítica concreta y razonada del agravio que se pretende revisar - ni el trabajador ha quedado obligado a plantear aquello que pretende se revise, ni el juez a tratarla como tal. En atención a todo lo reseñado de compartir mis distinguidos colegas mi voto, considero que la ley 14.997 resulta inconstitucional por violar el sistema federal de gobierno (arts. 1, 5, 75 incs. 12 y 23, 121 y 122 de la Constitución Nacional), así como por conculcar los arts. 15, 36, 39, 45 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, siéndole imposible a los jueces aplicar dicha norma en el territorio provincial - Art 57 CPBA -, lo que finalmente lleva a determinar que las disposiciones adjetivas de la ley 27.348 - Arts. 1 a 4, 14 y 15 -, no resultan imperativas en el Territorio Bonaerense. En atención a no haber atravesado ley 14.997 el test de constitucionalidad, entiendo innecesario en esta instancia someter al mismo a la ley 27.348, puesto que como dije no resulta de aplicación al caso de autos. Tampoco corresponde someter a tal control al Art. 2º Inc. J de la ley 15.057, atento dicho inciso encuentra íntima relación con la vigencia de la norma complementaria de riesgos del trabajo. Así lo voto

A LA MISMA CUESTION PLANTEADA LA SEÑORA JUEZ DOCTORA ZACARIAS DIJO: Adhiero a la solución propuesta por mi colega preopinante, en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de la ley provincial Nro. 14.997 y la consecuente inaplicabilidad de los arts. 1, 2, 3, 4, 14 y 15 de la ley 27.348, con los alcances de los fundamentos oportunamente vertidos en numerosos precedentes de este Tribunal, causas "Deleo, Angel Félix c/ Experta ART S.A. s/ Enfermedad Profesional" (Exp. Nro. 14009), sent. del 15/05/2018; "Heredia, Irma Noemí c/ Provincia ART S.A. y otro s/ Daños y Perjuicios" (Exp. Nro. 14054), sent. del 31/07/2018; "Galván, Gustavo Martín c/ Prevención ART S.A. s/ Accidente de Trabajo-Acción Especial" (Exp. Nro. 14700), sent. del 07/05/2019, entre muchos otros. Así lo voto. El Doctor Ghibaуди adhiere al voto emitido por la Dra. Zacarías por compartir fundamentos.

A LA SEGUNDA CUESTION PLANTEADA EL Sr. JUEZ DOCTOR STOLARCZYK DIJO: Declarar la inconstitucionalidad de la ley provincial nº 14.997 por violar el sistema federal de gobierno (arts. 1, 5, 75 incs. 12 y 23, 121 y 122 de la Constitución Nacional y los arts. 15, 36, 39, 45 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires) e inaplicabilidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 14 y 15 de la ley 27.348); y en consecuencia, rechazar la excepción de incompetencia planteada por la demandada, debiendo continuar el trámite de las presentes actuaciones según su estado, sin costas atento a las dificultades interpretativas que genera la aplicación de la normativa de referencia (arts. 2 inc. "a", 11, 12, 19 y 31 inc. "a" ley 11.653). .

ASI LO VOTO.- Los Doctores Zacarías y Ghibaуди, adhieren al voto que antecede por compartir fundamentos. Con lo que terminó el Acuerdo, firmando los Señores Jueces, por ante mí, que doy fe.

Fdo.: ENRIQUE ALBERTO GHIBAUDI - ANDREA MARCELA ZACARIAS - MARIO DANIEL STOLARCZYK
MARIA FERNANDA SARTORI, ABOGADA SECRETARIA Correlaciones: Ley 27348
Ley 14997 Pérez Crespo, Guillermo E., SOBRE LA ADHESIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A LA
LEY 27348, Temas de Derecho Laboral y de la Seguridad Social, Mayo 2018 - Cita digital IUSDC285840A
044684E