



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

El 30 de abril del corriente año, la Cámara Laboral de Viedma declaró la inconstitucionalidad de los Arts. 1; 2 en sus párrafos 2, 3, 4 y 5; 14 inc. 1, párrafos 2, 3, 4 a) y b) y 5 de la Ley 27348; 1 de la Ley Provincial n° 5253 y 2 del Decreto Provincial 1590/18.

Así, este fallo establece la inconstitucionalidad de la ley nacional 27348 y la ley provincial que adhiere a la misma (n° 5253) por las que un trabajador o trabajadora debía someterse a una comisión médica como instancia administrativa previa y obligatoria ante los reclamos de indemnización laboral efectuados a las ART.

El proyecto (877/2017) que dio origen a la Ley 5253, presentado por el Poder Ejecutivo, se trató en única vuelta, por Acuerdo General de Ministros, en la sesión del día 29 de noviembre de 2017, y fue votado por el oficialismo rionegrino y rechazado por la mayoría del bloque Frente de Todos, como así también por la CTA de los trabajadores, la CTA autónoma, SITRAJUR, SOYEM, SEPURN, ADURN y SITRAPRENSI en las afueras del edificio legislativo.

Es oportuno recordar algunas consideraciones que hiciéramos en aquella oportunidad ante la negativa a acompañar el proyecto del Ejecutivo: "lamentablemente, esta ley, esta adhesión a una ley nacional instaura una nueva legalidad regresiva en términos de política social, laboral, previsional en la República Argentina y que nuestra Provincia está haciendo, si vota esta ley, una de las primeras en ceder a estos avances -yo no diría ni siquiera de una mirada empresaria, sino de una mirada especulativa-, del capital especulativo sobre el trabajo, sobre las condiciones de vida y del trabajo, de nuestra sociedad.

Esta ley, (...) no sale por pedido de los trabajadores, no sale por pedido de mejorar las condiciones y medio ambiente en el trabajo, no sale para incorporar prevenciones en los accidentes, no sale para incorporar enfermedades profesionales que están hartamente diagnosticadas si no se incorporan; esta ley sale a pedido del lucro de las ART, y sale a pedido del Presidente Mauricio Macri en el puente, en Cipolletti, a los gobernadores de Neuquén y Río Negro, ése es el origen de esta ley que hoy estamos discutiendo. Y eso, creo que es parte de un proceso de concentración de la riqueza a costa de la precarización de las condiciones de trabajo y del salario de la inmensa mayoría de los argentinos, y que junto con las leyes tributarias, la nueva ley previsional, la ley laboral, a las que me opongo a



Legislatura de la Provincia de Río Negro

todas, vienen a instaurar una nueva legalidad en la Argentina, regresiva en cuanto a derechos.

(...)¿Por qué las 24 provincias no se han adherido? (...) Hay sentencias, yo quiero leer una, que recoge: 'Juzgado Nacional de Primera Instancia de Trabajo Número 41, Capital Federal. 8 de mayo. Declara la inconstitucionalidad y la inconventionalidad...' '\...cuanto impide una acción judicial expedita a la parte actora a quién considera eximida de proveer con carácter obligatorio..., etcétera, etcétera'. Porque además cita a un diputada nacional por Río Negro, basa su fundamento en declarar la inconstitucionalidad en lo que dijo la diputada nacional por Río Negro, María Emilia Soria, que dice: "Poner a un trabajador enfermo o accidentado en peor situación obligándolo a llevar adelante un procedimiento -que dice el juez- como dijo lúcidamente en el debate parlamentario en la ley ansiada la diputada nacional María Emilia Soria, aleja a los sectores más débiles de la Justicia en clave de exclusión." (Fuente: versión taquigráfica de la Sesión Legislativa del 29/11/2017)

Queremos destacar algunos fundamentos que el magistrado expresa en el fallo:

- ...Corresponde abordar en forma preliminar el tratamiento de los planteos de inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la Ley 27348, Ley Provincial 5253 y Decreto Provincial 1590/18 oportunamente postulados por la parte actora en el libelo inaugural...En tal sentido, me inclino por la declaración de inconstitucionalidad de tales preceptos. Doy mis fundamentos.
- (...)habré de asentarme en la aplicación del principio de progresividad emergente del paradigma constitucional de los derechos humanos fundamentales (art. 75, inc. 22), recogido en el art. 2° del Código Civil y Comercial de la Nación, y receptado ya por el constitucionalismo social en el art. 9 y 11 de la LCT.(...)
- (...)Considerando que la declaración de inconstitucionalidad de una norma se presenta como un acto de suma gravedad que debe ser considerado como "última ratio" del ordenamiento jurídico, me abocaré al estudio del título I de la ley 27.348 Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo. (...)
- ...Debe destacarse además que para que la jurisdicción administrativa sea constitucional debe tener control judicial suficiente y darle el



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

derecho al ciudadano a su defensa amplia con posibilidad de ofrecer pruebas. Lo que no advierto en el art. 2 de la ley 27348. (...)

- ...Tanto el art. 2 como el 14 de la ley 27348, limitan y vulneran derechos constitucionales (arts. 14 y 40 Constitución de Río Negro, arts. 14, 14 bis de la Constitución Nacional) al imponer la interposición de un remedio (recurso) no contemplado en la ley de procedimiento vigente que rige el trámite procesal en la Pcia de Río Negro (ley 1504), restringido y limitante del derecho a un acceso pleno a la justicia.
- ...Que el tránsito durante el proceso administrativo tenga "carácter obligatorio y excluyente", opera como un vallado constitucional. Esta condición se opone a los postulados de los artículos 109 y 18, así como los de los artículos 116 y 76 de la Carta Magna. Cuando el Congreso delega en los órganos de la administración facultades judiciales sin limitación material de ninguna especie está violentando lo estipulado en el art. 76 de la Constitución Nacional.
- El art. 1 de la ley 27348 en tanto obliga al tránsito por las CCMM de manera obligatoria y excluyente, viola el debido proceso que implica la existencia de un juez natural, en el caso específico del ámbito laboral, hace a la existencia y conocimiento de jueces con formación especial de la materia.
- Se le impone al obrero cumplir con un procedimiento administrativo (Resolución SRT N° 298/17) en el que galenos actúan de jueces, siendo que también, dicho cuerpo médico pago con fondos de las ART (ver arts. 35 y 37 ley 24557), tendrá la facultad de determinar el carácter laboral o no de la contingencia, evaluar sus consecuencias y determinar su indemnización, limitando una posible segunda instancia judicial a la mera revisión acotada de lo realizado en el ámbito administrativo.
- ...Quien financia las CCMM es parte del conflicto, lo cual genera al menos la duda sobre la imparcialidad, asemejándose en su estructura a una tercerización de la justicia en materia de reparación sistémica.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- No cabe duda entonces que, por imperio de los arts. 14 bis y 75 inc. 22, el obrero es un sujeto preferencial en la protección de sus derechos, por lo que interpreto atentatorio en términos constitucionales someter a la jurisdicción administrativa controversias entre particulares en materia de derecho común, aun cuando se asegure ulterior revisión judicial.
- Encuentro, de tal suerte, inconstitucional el procedimiento administrativo obligatorio ante las CCMM, instituido en los artículos 1, 2, 3, 14 y 15, y cctes. de la Ley 27.348, por considerarlos violatorios de los artículos 18, 29, 109, 116, y por el 75 inc 22 - Principio de Progresividad incorporado constitucionalmente, en los incisos 19, 23 y 22 del artículo 75; en el P.I.D.E.S.C. -arts. 5.2 y 2.1-; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos -art. 26-; y el Protocolo de San Salvador Adicional a la Convención Americana -art. 1º- y, garantías judiciales de los arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2.3 del PIDESC, arts. 26 y 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y art. 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos- de la Constitución Nacional.
- ...Advierto que la delegación establecida en el art. 1 de la ley 5253 representa una grave afectación a un postulado constitucional básico como el que reconoce la preexistencia de las Provincias a la República, y en razón de ello, que las provincias se reservaron las facultades que hacen a su autonomía, siendo una de estas la de organizar e impartir justicia arts. 5, 121, 122 y 123 CN. (...)
- ...Vuelvo a lo expuesto por la CSJN en el Fallo "Estrada" en el que se analizó la constitucionalidad de órganos administrativos para impartir justicia, sentenciando que ello resulta un atropello del Poder Ejecutivo sobre las funciones propias del Poder Judicial (art. 109 C.N.) en flagrante violación de la garantía de defensa en juicio (art. 18 C.N.).
- ...La Ley 5253 y su decreto reglamentario viola los arts. 196 y ss. de la Constitución provincial que establecen las facultades reservadas al Poder Judicial. En el plano nacional, los artículos 5, 109, 116 y 117 de la Constitución Nacional, obligan a las provincias a garantizar la administración de



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

justicia, prohíben al Poder Ejecutivo de ejercer funciones jurisdiccionales, y se las reserva exclusivamente al Poder Judicial”.

- ...Resulta irrazonable toda adhesión Provincial a la Ley N° 27.348, delegando en un órgano administrativo federal facultades propias e indelegables que hacen a su preexistencia y autonomía, renunciando a su organización interna, y consecuentemente quitando a los Tribunales provinciales laborales de las causas que les son propias, en razón de su naturaleza, personas, materia y lugar.

Estos destacados resultan del voto Juez Carlos Marcelo Valverde, en tanto que el Juez Ariel Gallinger, en adhesión a lo propuesto, agrega:

- La imposición establecida a los/as trabajadores/as en general, y en el presente caso en particular (...), en función de lo dispuesto por el artículo 1° de la ley 27.348 (...) contradice desde mi punto de vista, expresa doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -“Ángel Estrada”, “Venialgo”, “Marchetti” y “Obregón”-, por los cuales nuestro máximo órgano jurisdiccional nacional fue sistemáticamente invalidando por contrario a la Constitución Nacional la obligación de recurrir a las Comisiones Médicas que establecía la Ley 24557 LRT.
- (...) Este trámite previo y obligatorio, viola los arts. 8° y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, en tanto condiciona el derecho de las personas en general y los trabajadores en particular, de acceder a un recurso efectivo y rápido y a ser oído por un tribunal.
- Viola también el principio de igualdad ante la ley (artículo 16 CN) en tanto los trabajadores, por su condición de tales, frente a un daño deben recorrer una instancia administrativa previa y obligatoria para acceder al servicio de justicia, en tanto cualquier otra persona dañada, puede hacerlo en forma directa y sin dilaciones (...). (Citas del fallo VI-08928-L-0000 - LOPEZ, LUCAS JULIAN C/ FEDERACION PATRONAL SEGUROS S.A. S/ ACCIDENTE DE TRABAJO (L) de la CÁMARA DEL TRABAJO 1RA CIRC. - VIEDMA)

Este fallo nos da la razón no solo de lo que cuestionamos al momento de oponernos a la sanción de lo que resultó ser la Ley 5253, sino que también ratifica la validez y oportunidad del Proyecto de Ley N° 584, que



Legislatura de la Provincia de Río Negro

presentamos desde nuestro Bloque en diciembre de 2019 sin que haya sido puesto a consideración en ninguna instancia por decisión del oficialismo.

Que la instancia del tratamiento del proyecto 877/2017 es importante también destacar que los sindicatos que se encontraban reclamando en las calles expresaron mediante nota presentada al cuerpo de legisladores las siguientes consideraciones:

- solicitar a ese Cuerpo se abstenga de aprobar cualquier ley que, con modificaciones o sin ellas, adhiera a las disposiciones de la ley nacional 27348, modificatoria de la ley de riesgos del trabajo”.
- Que este proyecto que se pretende establecer que acceso a la jurisdicción por parte del trabajador accidentado resulte limitada por el procedimiento previo aludido.
- Conforme lo dispuesto por el artículo 196 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, “le corresponde al Poder Judicial el ejercicio exclusivo de la función judicial”, razón por la cual por imperativo constitucional dicha función resulta indelegable a los otros poderes del Estado.
- En el mismo sentido el art. 116 de la Constitución Nacional determina como facultad exclusiva y excluyente del Poder Judicial la decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación, de modo que cuando tal potestad se le confiere a un órgano del Poder Ejecutivo, se viola el principio republicano de división de poderes y se afecta el derecho de acudir al Juez natural en un debido proceso judicial.
- En tal sentido, el análisis que la ley 27348 delega en las Comisiones Médicas relativo a la determinación de la causa de las contingencias padecidas por los trabajadores, habilitando o no su reparación sistémica, constituye una función netamente jurisdiccional, que le está vedada a los órganos administrativos, sin dejar de señalar que, además, los mismos ni siquiera están integrados con profesionales del derecho, y que esa determinación del nexo causal del evento dañoso constituye uno de los temas de mayor complejidad de la ciencia jurídica.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- La jurisdicción, la aptitud para decir el derecho, es un atributo exclusivo de los jueces, por lo tanto el art. 1 de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos de Trabajo viola el art. 18 de la Constitución Nacional, toda vez que vulnera la garantía del debido proceso, el del derecho a ser juzgado por el Juez natural, y el del juez especializado.
- En consecuencia, se tiene que la norma citada además de violentar expresas garantías constitucionales, lo hace respecto de la vigencia del derecho a la salud de sujetos cuya preferente tutela ha sido objeto de numerosos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, razón por la que la situación de vulneración de derechos de la norma citada resulta más grave aún, ya que se expresa en el sentido exactamente opuesto al imperativo mandato constitucional de que el trabajo en todas sus formas gozará de la protección de las leyes (art.14bis CN).
- La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido en varios precedentes que la instancia judicial del fuero del trabajo resulta habilitada en forma directa por la propia Constitución Nacional y los tratados internacionales de DDHH que la integran, sosteniendo que dicho acceso no puede quedar condicionada o supeditada al previo cumplimiento de una vía administrativa que no cumple con la garantía del Juez natural que tiene por fin asegurar la máxima imparcialidad en el juzgamiento de las personas (art. 18 de la Constitución Nacional) que se refuerza con la expresa prohibición establecida en el art. 109 de la Ley Fundamental. Así lo ha sostenido entre otros pronunciamientos del Máximo Tribunal in re "Castillo Ángel Santos c/Cerámica Alberdi S.A." (sentencia del 7/9/2004), "Venialgo, Inocencio c/Mapfre Aconcagua A.R.T. y otros" (sentencia del 13/3/2007), "Marchetti, Néstor Gabriel c/La Caja ART S.A. s/ Ley 24557" (sentencia del 4/10/2007) y "Obregón, Francisco Víctor c/Liberty ART S.A." (sentencia del 17/4/2012).
- En consecuencia el diseño instaurado a partir de las modificaciones impuestas a la Ley de Riesgos del Trabajo, consistente en un procedimiento administrativo con facultades jurisdiccionales, de carácter previo, obligatorio y excluyente, no



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

brinda las garantías del debido proceso (art. 18 de la Constitución Nacional), tanto más que no le permite al trabajador enfermo o accidentado replantear los hechos ni ofrecer pruebas, sino únicamente discutir lo actuado en aquella sede, excluyendo la demanda directamente.

- Lo dicho no resulta alterado por el hecho de la existencia de asistencia letrada a los trabajadores o la inclusión de secretarios letrados en las Comisiones Médicas, ya que dicha asistencia técnica en nada modifica las facultades y la naturaleza de las citadas Comisiones, máxime si además, sus pronunciamientos no son vinculantes para la decisión que se en definitiva será tomada por profesionales médicos.
- A lo expuesto debe agregarse que, también como la Corte lo ha expuesto en autos "Alvarez, Maximiliano y otro c/Cencosud S.A. s/Acción de Amparo" (A.1023.XLIII) que el debido impulso hacia la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos que reconocen, propia de todos los textos internacionales y especialmente del PIDESC (art. 2.1), sumado al principio pro homine, connatural con estos documentos, determina que el intérprete del derecho debe escoger, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana.
- La Corte Interamericana por su parte tiene dicho que "... constituye un principio básico relativo a la independencia de la judicatura, que toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos. El Estado no debe crear tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios" (Caso "Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo. Reparaciones y Costas", Sentencia del 25 de noviembre de 2004, Serie C Nro. 119, párr. 143).
- Como puede observarse, la norma cuya adhesión se pretende por el Poder Ejecutivo de Río Negro, resulta francamente contraria tanto a la letra de la Constitución Nacional como de la Provincial, y además colisiona fuertemente con la interpretación que se ha realizado de los tratados internacionales de DDHH incorporados al texto constitucional a través de la cláusula del art. 75 inc. 22 de la



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Constitución Nacional, en tanto lesiona el acceso irrestricto a la justicia, la tutela judicial efectiva y el debido proceso legal, derechos éstos tutelados por el art. 18 de la Constitución Nacional, además de los arts. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 2.1 del PIDESC, 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En virtud de lo expuesto, consideramos que hay antecedentes y argumentaciones precisas que ameritan la derogación de la Ley provincial 5253 por lo cual, solicitamos a este cuerpo su acompañamiento.

Por ello:

Autores: Pablo Víctor Barreno, Héctor Marcelo Mango.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

L E Y

Artículo 1°.- Se deroga la Ley n° 5253.

Artículo 2°.- De forma.