

La Plata,

01 JUN 2017

VISTO, el artículo 55 de la Constitución Provincial, los artículos 12, 27 y concordantes de la Ley N° 13.834 del Defensor del Pueblo, el artículo 22 del Reglamento Interno de la Defensoría, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 1° de la ley 27.348 Dispone que "... la actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, constituirá la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo. Será competente la comisión médica jurisdiccional correspondiente al domicilio del trabajador, al lugar de efectiva prestación de servicios por el trabajador o, en su defecto, al domicilio donde habitualmente aquel se reporta, a opción del trabajador y su resolución agotará la instancia administrativa. Los trabajadores vinculados por relaciones laborales no registradas con empleadores alcanzados por lo estatuido en el apartado primero del artículo 28 de la ley 24.557 no están obligados a cumplir con lo dispuesto en el presente artículo y cuentan con la vía judicial expedita. Los

honorarios profesionales que correspondan por patrocinio letrado y demás gastos en que incurra el trabajador a consecuencia de su participación ante las comisiones médicas estarán a cargo de la respectiva aseguradora de riesgos del trabajo (A.R.T.)”.

Que a partir de esta nueva imposición legal, se genera para los trabajadores registrados una instancia administrativa en la cual tienen que “...instar obligatoriamente una acción ante un organismo no judicial y podrán solo acceder a la jurisdicción en el marco restringido de un “recurso” ante un “tribunal de alzada”, lo que los excluye, justamente de la garantía de la doble instancia cuyo carácter de Derecho Humano, fue receptado en reiterados fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre los cuales podemos citar como por ejemplo el caso “Herrera Ulloa v. Costa Rica” del 2-7-2004.

Que este precedente del Sistema Americano de protección de derechos humanos sostuvo que la revisión del fallo “*es una garantía primordial*” que debe ser respetada en el marco del debido proceso, garantizando ese derecho antes que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada (párrafo 158). En tal sentido, ha dicho el intérprete del Pacto de San José de Costa Rica que el recurso destinado a garantizar el derecho a la revisión debe ser un recurso ordinario eficaz (párrafo 161), que garantice un examen integral de la decisión recurrida (párrafo 165)”¹.

Que conforme el antecedente jurisprudencial citado, la ley viola además, un derecho humano internacionalmente reconocido como el

¹ Fallo del Juez Alejandro Segura en autos “MARTINEZ NANCY MABEL c/ QBE ARGENTINA ART S.A. s/ ACCIDENTE – LEY ESPECIAL” Juzgado Nacional de Primera Instancia de Trabajo Nº 41, 8.3.2017, que declaró la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 1º de la ley 27.348.

contemplado en el art. 25.1, Pacto de San José de Costa Rica: *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*.

Que el 20 de diciembre de 2016, la Federación Argentina de Colegios de Abogados había resuelto rechazar el proyecto que luego se convertiría en la ley aquí analizada, manifestando que: *“...ese paso previo obligatorio y excluyente ante las comisiones médicas ha sido declarado inconstitucional en forma reiterada por la CSJN, conforme los fallos “Castillo, Ángel S. c. Cerámica Alberdi SA” (del 7-9-2004), “Venialgo, Inocencio c/ Mapfre Aconcagua ART” (del 13-3-2007), “Marchetti, Néstor G. c/ La Caja ART SA” (del 4-12-2007) y “Obregón, Francisco c/ Liberty ART” (del 17-4-2012), entre otras cosas porque se afecta el derecho de acceso rápido e irrestricto a la justicia que corresponde a los trabajadores y porque se afecta el principio de progresividad y no regresividad en materia de Derecho Laboral (art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”*.

Que entonces, la ley complementaria del Régimen de Riesgos del Trabajo no sólo constituye una falta de acceso del trabajador registrado a la jurisdicción, privándolo de la doble instancia, sino que además genera una desigualdad manifiesta entre esa categoría de trabajadores, a los cuales se les aplica este procedimiento administrativo obligatorio adicional, con respecto de aquellos que no se encuentran registrados, quienes mantienen expedita la vía judicial, sin tener que someterse a esta instancia previa.

Que de este modo, la Ley 27.348 viola el principio de igualdad ante la ley contenido en el art. 16, CN: "...*Todos sus habitantes son iguales ante la ley...*", al establecer ese trato diferencial inaceptable al que hicieramos referencia en el párrafo anterior, entre dos personas en igual condición de acuerdo a una condición ajena a su voluntad (estar o no registrada su relación laboral).

Que asimismo, la norma cuestionada contraría el punto 21 de Los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que señala: "*La obligación de 'lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos' requiere que los Estados Partes actúen con toda la rapidez posible para lograr la efectividad de los mismos. Como consecuencia de ello "... todos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar inmediatamente a adoptar medidas dirigidas a cumplir sus obligaciones bajo el Pacto*".

Que este trato diferencial que trasgrede el principio de igualdad establecido en la Constitución (art. 16 CN y art. 11 C. Pcial.) opera claramente en detrimento de un grupo vulnerable de la sociedad como son los trabajadores, generándose en consecuencia una norma "*regresiva*" en materia de derechos humanos, lo cual contraría los principios aplicables a este tipo de derechos.

Que en esta dirección, la posible adhesión a la Ley 27.348, que establece una instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente, vulnera la garantía constitucional de tutela judicial, continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia, de acuerdo a lo normado por el art. 15 de la Constitución Provincial.

Que de este modo, la Ley 27.348 viola el principio de igualdad ante la ley contenido en el art. 16, CN: "...*Todos sus habitantes son iguales ante la ley...*", al establecer ese trato diferencial inaceptable al que hicieramos referencia en el párrafo anterior, entre dos personas en igual condición de acuerdo a una condición ajena a su voluntad (estar o no registrada su relación laboral).

Que asimismo, la norma cuestionada contraría el punto 21 de Los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que señala: "*La obligación de 'lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos' requiere que los Estados Partes actúen con toda la rapidez posible para lograr la efectividad de los mismos. Como consecuencia de ello "... todos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar inmediatamente a adoptar medidas dirigidas a cumplir sus obligaciones bajo el Pacto"*.

Que este trato diferencial que trasgrede el principio de igualdad establecido en la Constitución (art. 16 CN y art. 11 C. Pcial.) opera claramente en detrimento de un grupo vulnerable de la sociedad como son los trabajadores, generándose en consecuencia una norma "*regresiva*" en materia de derechos humanos, lo cual contraría los principios aplicables a este tipo de derechos.

Que en esta dirección, la posible adhesión a la Ley 27.348, que establece una instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente, vulnera la garantía constitucional de tutela judicial, continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia, de acuerdo a lo normado por el art. 15 de la Constitución Provincial.

Que en este plano, las Comisiones Médicas resultan ser órganos administrativos federales, que no pueden asumir la aplicación de la Ley de Riesgos del Trabajo, ya que ésta es materia de derecho común y por lo tanto sólo concierne su aplicación a los tribunales provinciales (art. 75 inc. 12 CN), toda vez que se trata de poderes no delegados por las provincias al Estado Nacional (art. 121 y 122 C.N.), consecuencia de nuestro sistema Federal de Gobierno (art. 1 C.N.).

Que las Comisiones Médicas no revisten la condición de órganos imparciales e independientes, sus integrantes carecen de estabilidad laboral y de la competencia técnico jurídica necesaria para resolver conflictos de intereses y derechos (art. 116, y 75 inc. 22 que remite a los arts. 8.1 y 25 de la Convención Americana), resultando la función asignada claramente inconstitucional.

Que una eventual adhesión de la Provincia a la Ley 27.348 implicaría una delegación expresa de facultades que no fueron encomendadas al Estado Nacional por el constituyente, y que en modo alguno pueden realizarse por vía legislativa.

Que el sistema de cobertura de riesgos del trabajo, de acuerdo a lo establecido por la normativa internacional ratificada por Argentina, debe contemplar distintas etapas como la prevención, prestaciones médicas, reparación, y reinserción laboral. La ley 27.348, a la que se pretende adherir, sólo aborda una de ellas, la reparación, haciéndolo de manera parcial, menguada, vulnerando los derechos de los trabajadores.

Que la implementación del sistema en la Provincia de Buenos Aires generará responsabilidad internacional del Estado Nacional y de las autoridades provinciales, por incumplimiento de los convenios ratificados, que gozan de jerarquía suprallegal (Art. 75 inc. 22 C.N., Convenio de la OIT 155 "Seguridad y Salud de los Trabajadores", Convenio de la OIT 187 "Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo", y Protocolo del año 2002 sobre Seguridad y Salud en el Trabajo).

Que en base a lo expuesto precedentemente, y toda vez que el art. 4º de la Ley 27.348 invita a las provincias a adherir al título I "De las Comisiones Médicas", corresponde dirigirse a la H. Legislatura provincial a fin de poner en conocimiento de los representantes de los bonaerenses, que la implementación del sistema de las Comisiones Médicas, tal como se encuentra formulado resulta inconstitucional y contrario a las Convenciones Internacionales en materia de derechos humanos, vulnerando los derechos de los trabajadores de la Provincia de Buenos Aires.

Que el artículo 55 de la Constitución provincial establece que *"El Defensor del Pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes..."*.

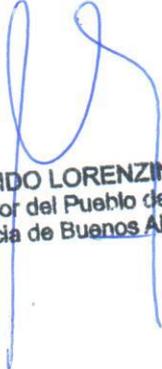
Que de conformidad con el artículo 27 de la Ley 13.834 y sus modificatorias, corresponde emitir el presente acto administrativo.

Por ello,

EL DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
RESUELVE

ARTÍCULO 1º: SOLICITAR a la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires que, de acuerdo a los fundamentos vertidos en los considerandos de la presente, no adhiera al Título I "De las Comisiones Médicas" de la Ley 27.348, por resultar contraria a los derechos de los trabajadores de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 2º: Registrar. Comunicar a la Honorable Legislatura, a la Federación de Colegios de Abogados de la República Argentina y al Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires. Notificar y oportunamente, archivar.


Dr. GUIDO LORENZINO
Defensor del Pueblo de la
Provincia de Buenos Aires

RESOLUCION N°

43-17