DICTAMEN N°...076.....

REF: EXPTE. Nº 39-2019-163-A

ADMINISTRACIÓN PORTUARIA PUERTO BARRANQUERAS S/ FACTIBILIDAD Y/O LEGALIDAD DE CONTRATAR COBERTURA ASEGURATIVA DE ACCIDENTE DE TRABAJO CON COMPAÑÍA PRIVADA

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DR. JORGE PABLO ALEGRE

A: ADMINISTRACIÓN PORTUARIA
PUERTO BARRANQUERAS
SR. ROBERTO BENÍTEZ

COPIA DIGITAL

De mi consideración:

Llegan las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno, a los fines de emitir dictamen respecto de la legalidad y/o factibilidad de contratar, por parte de la Administración Portuaria Puerto Barranqueras, la cobertura de riesgos del trabajo del personal dependiente de ese organismo, con una compañía privada.

I. El ente autárquico Administración Portuaria Puerto Barranqueras se creó mediante decreto provincial Nº 292/11, aprobándose, con la misma normativa, su estatuto orgánico y estructura organizativa. A su turno, y en virtud a desarrollar el ente portuario una actividad administrativa y operativa, particular y específica, el Decreto Nº 274/17 modifico el Artículo 5º del Decreto 292/11 mediante el cual se establece que el personal de planta permanente dependiente de la Jurisdicción 39- Administración Portuaria Barranqueras – comienza a regirse *en cuanto a escalafón y demás derechos laborales, conforme lo establecido por el Convenio Colectivo de Trabajo entre la Administración General de Puertos Sociedad del Estado y la Asociación del Personal de Dirección de los Ferrocarriles Argentinos y Puertos Nacionales y por el Convenio Colectivo de Trabajo entre la Administración General de Puertos Sociedad del estado y la Unión Ferroviaria.*

No obstante, el artículo 3º del decreto mencionado supra, exceptúa la implementación al convenio colectivo especifico de la actividad, en relación al régimen de aportes jubilatorios y servicios de acción

social y obra social, los cuales se mantendrán regidos bajo la órbita legal de la Ley Nº 800-H.

Sostiene el ente portuario que dicha normativa evidencia una laguna técnica- jurídica, atento que la misma no hace mención alguna respecto del régimen de accidentes y enfermedades laborales por la cual debería regirse la actividad específica que desarrolla este organismo. Asimismo, considera que los Convenios Colectivos de Trabajo por los cuales se rige la relación laboral de los agentes portuarios con la patronal es la Ley Nº 24557 Ley de Riesgos de Trabajo y que la actividad efectuada por el personal portuario se asimila a una actividad industrial, la cual debe regularse, en cuanto al sistema de riesgos del trabajo e higiene laboral, por la normativa jurídica que rige las relaciones laborales privadas.

II. La Contaduría General de la Provincia ha tomado intervención a fs. 44/45 del expediente de referencia, entendiendo que *"la medida pretendida por la Administración Portuaria Barranqueras es procedente, en virtud de ser pertinente y propicia para poder así, observar lo ordenado en el régimen legal aplicable a las relaciones laborales de dicha entidad".*

III. Analizando la normativa y lo actuado autos, resulta conveniente recordar que la relación empleo público está sujeta a una normativa específica, diferente a la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), salvo la excepción que la misma contempla en el art. 2, inc. a) que posibilita su aplicación al agente estatal cuando exista un acto expreso que lo incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo.[1]

Asimismo, el art. 9 de la LCT regula el «caso de duda» en la aplicación de normas legales o convencionales que concurren a regular una misma situación jurídica, en cuyo caso el operador jurídico deberá elegir «la norma más favorable al trabajador», aplicando como criterio de comparación el llamado «de conglobamiento por instituciones»; es decir, deberán contrastarse «la norma o conjunto de normas que rija cada una de las instituciones de derecho del trabajo» (... Agregar autor ... «Interpretación y aplicación de las normas laborales », Ed. Astrea 2004, págs. 105 y sig.).

[1] "Los dependientes de la Administración Publica Nacional, Provincial o Municipal están comprendidos dentro del régimen jurídico del derecho administrativo, salvo las excepciones contempladas por el art. 2º inc. a) de la ley de contrato de trabajo, al requerir que <por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo> CNTrab:, Sala 1ª, 1993, Balado, Jorge A. y otros c/ Banco Central de la República Argentina, JA, 1994-III, 453). En igual sentido, PTN Dictámenes, 200: 63;CSJN, Chedid, año 1997, LL,1998-B,327)

COPIA DIGITAL

Por su parte, la doctrina argumenta que "de acuerdo con la realidad, se dan relaciones en que la norma laboral común no puede trasplantarse a situaciones que, aunque respondan a las mismas características: prestación de trabajo humano dirigido, en ellas la actividad se cumple en circunstancias diferentes, ya sea en razón del lugar geográfico en que se realiza (trabajo rural, marítimo), su naturaleza, su alto grado —a veces normal— de rotación (industria de la construcción), etcétera, lo que impone un trato distinto entre las personas. Ésas son las razones que justifican los llamados estatutos especiales, a fin de regular las particularidades que dentro de los elementos que contiene todo contrato (los personales: sujetos; reales: finalidad que éstos persiguen; formales: requisitos que se exigen para la validez del acuerdo, objeto lícito, etc.), presentan los que corresponden al desarrollo de ciertas actividades laborales" [2]

Es decir, que del análisis de la actuación de referencia surge que el régimen principal que rige las relaciones entre el empleador y los agentes portuarios de la provincia está dado por los Convenios Colectivos de Trabajo que, a su vez, receptan la LRT Nº 24557 ([3]). Sin embargo, la excepción se manifiesta en cuanto al régimen de aportes jubilatorios y servicios de acción social y obra social, los cuales se mantendrán bajo la órbita legal de la Ley Nº800-H.

La Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que la Ley Nº 24.557, fue sancionada con la finalidad de regir la prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo. En ese régimen se encuentran obligatoriamente comprendidos, entre otros, los funcionarios y empleados del sector público nacional, de las provincias y sus municipios, y de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, teniendo el Poder Ejecutivo la facultad de incluir también, entre otros, a los trabajadores vinculados por relaciones no laborales. En ese ordenamiento legal se contempló la posibilidad de que los empleadores contrataran un seguro de riesgos del trabajo con una entidad del sector privado –Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART)-, o bien que autoasegurasen sus riesgos, siempre que, con la periodicidad

COPIA DIGITAL

[2] "Ley laboral común y especial", por Antonio Vázquez Vialard, en Revista de Derecho Laboral, Rubinzal-Culzoni Editores, 2003-2, pág. 12.

[3] Cabe adunar que dicho régimen legal resulta aplicable no por la referencia que al mismo se haya en los CCT, ya que –acerca de su ámbito de aplicación- están obligatoriamente incluidos en el ámbito de la LRT: a) Los funcionarios y empleados del sector público nacional, de las provincias y sus municipios y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (art. 2, Ley 24557);

que fija la reglamentación, acreditaren el cumplimiento de determinados requisitos.[4]

En este sentido, el Convenio Colectivo de Trabajo entre la Administración General de Puertos Sociedad del Estado y la Asociación del Personal de Dirección de los Ferrocarriles Argentinos y Puertos Nacionales establece en el último párrafo del artículo 11º -Especial para el Tratamiento de Salud - que *"en cuanto a los accidentes de trabajo y/o enfermedad profesional, deberá ajustarse a lo determinado en la Ley 24557, decretos reglamentarios y normas legales de aplicación, o a la legislación que en el futuro la reemplace"*.

Por su parte, la Ley Nº800-H establece en su art. 162 que "los beneficios que la presente ley acuerda, no excluyen ni suspenden las indemnizaciones establecidas por la Ley Nacional 24.028 y decreto reglamentario, los estatutos profesionales complementarios, seguros y demás disposiciones legales que rijan la relación laboral." Vale aclarar que la ley provincial ha quedado desactualizada en virtud que la misma hace referencia a la ley nacional que fue abrogada por Ley de Riesgo de Trabajo Nº 24.557. En este sentido, la ley provincial no excluye las prestaciones de las disposiciones legales que rijan la relación de empleo (público o privado), como se tiene dicho, los agentes de la Administración Provincial Puerto de Barranqueras se encuentran sometidos a los Convenios Colectivos.

La Procuración del Tesoro de la Nación señala que "lo que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional prohíbe no es la multiplicidad sino la superposición de aportes a cargo de un mismo aportante. Por tal ha de entenderse no la misma persona física sino la misma calidad o carácter en virtud de los cuales debe aportar. Es decir, que si se tratara de dos o más obras sociales con distintas finalidades o de dos o más actividades o relaciones de dependencia del aportante habría multiplicidad de aportes pero no superposición; para que esto último ocurra, como surge de la etimología del término, es necesario que se sobrepongan en identidad el fin de la obra social y el carácter o razón en virtud de la cual se aporta (conf. Fallos 300:836)".[5]

Jaimarena Brion, sostiene que "como faceta negativa, tomadas las Obras Sociales Provinciales (OPS) como conjunto y respecto de las mismas, surge: i) que no han adherido al seguro de salud de la ley 23.661; ii) que no existe un ente de cúpula (al estilo de la SSSalud) que fiscalice y controle

[4] PTN, Dictámenes 238: 633 - Expte. N°618/99. Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 28 de septiembre de 2001.
[5] Dictámenes Tomo 238 Página 675. Expte. N° 638-0000040-0-52/93. Administración Nacional de la Seguridad Social; 28 de septiembre de 2001. (Dictámenes 238:675).

COPIA DIGITAL

los aspectos financieros y las prestaciones médicas de las OSP; iii) que no existe una norma que establezca un menú de prestaciones médicas homogéneas que deban brindar todas las OSP (tampoco han adherido al PMO de la ley 23.661); iv) la legislación sanitaria que regula a las OSP es fragmentaria, generada en períodos de gobiernos de facto y adolece de la filosofía ínsita en el derecho internacional de los derechos humanos. Atento a lo señalado, la conformación jurídica de las OSP y su accionar fáctico afecta o lesiona, de modo importante, el derecho a la salud de los beneficiarios de las obras sociales provinciales."[6]

IV. En conclusión, esta Asesoría General de Gobierno no encuentra objeciones legales para la contratación por parte de la Administración Portuaria Puerto Barranqueras de una cobertura de accidente de trabajo con compañía privada (aseguradora de riesgos del trabajo), que se aviene más con el régimen legal que regula la relación laboral de los agentes portuarios del ente autárquico y la actividad específica que desarrollan los mismos. En el caso de llevarse a cabo la contratación, se entiende que existiría multiplicidad de aportes y no superposición, con distintas finalidades y, en consecuencia, se lograría ampliar las coberturas y prestaciones médicas de los agentes portuarios, específicamente, para el caso de accidente de trabajo y enfermedades profesionales. Asimismo, se advierte que la contratación de solicitada cobertura, deberá realizarse en el marco de las leyes provinciales Nº1092-A y 1058-A.

Este organismo asesor considera pertinente dar intervención a la Subsecretaria de Hacienda para conocimiento e intervención correspondiente. Cumplido, prosígase con el trámite.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

20-02-2020

Dr. Jorge Pablo Alegre
Asesor General de Gobierno
Provincia del Chaco

COPIA DIGITAL

[6] JAIMARENA BRION, Guillermo. Obras Sociales Provinciales. Publicado: 03/2017. http://www.salud.gob.ar/dels/printpdf/153