

Riesgos De Trabajo Accidente De Trabajo Comisiones Medicas Instancia Administrativa Previa Ley 27348

JURISPRUDENCIA

Riesgos de trabajo. Accidente de trabajo. Comisiones Médicas.

Instancia administrativa previa. Ley 27348 Se rechaza el planteo de inconstitucionalidad de la ley 27348 y se declara la falta de aptitud jurisdiccional directa de la justicia del trabajo para conocer en la presente causa, pues las normas que consagran una instancia de conciliación obligatoria no están reñidas con los principios constitucionales, en tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido la existencia de instancias administrativas previas al acceso a la jurisdicción, condicionándolas a la ulterior revisión plena y a que no conlleven una prolongada secuela temporal, que en los hechos significará privar de la posibilidad oportuna de acudir a los estrados judiciales.

Buenos Aires, 01 de septiembre de 2017 Vistos y considerando: La parte actora persigue en la presente el pago de las prestaciones dinerarias de las leyes 24.557 y 26.773, por la incapacidad laborativa derivada de un accidente de trabajo acaecido el 25/04/2016. La causa ha sido iniciada el 05/05/2017, sin haber transitado la actora la ?instancia administrativa previa de carácter obligatorio y excluyente? exigida por la ley 27.348 (B.O. 24/02/17), cuya inconstitucionalidad peticiona. Se deja constancia que tampoco ha transitado la actora la instancia administrativa previa ante el SECLO (Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria) prevista por la ley 24.635 (art. 65 inc. 7 L.O.), vigente hasta el 01/03/17 (cfr. Res. S.T. 463-E/2017), actuación que he considerado suficiente, hasta la fecha, a fin de dar curso a la acción judicial. En tales condiciones y teniendo en cuenta que a partir de la vigencia de la ley 27.348 (05/03/17 -cfr. art. 5 C.C.C.-), la actuación de las Comisiones Médicas Jurisdiccionales creadas por ley 24.241 constituye ?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? (art. 1º), cabe evaluar, primeramente, la viabilidad formal de la presente acción. Sentado ello, cabe recordar que con independencia del derecho aplicable al fondo del asunto, las normas procesales son de aplicación inmediata, aun respecto de contingencias ocurridas en fecha anterior a su sanción. En este sentido, desde antaño la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que ?Las leyes sobre competencia son de aplicación inmediata a todos los juicios en trámite, siempre que no desconozcan la validez de las actuaciones cumplidas con anterioridad a su vigencia? (CSJN 25/09/39 JA 69-316; 31/07/40 JA 71-724); ?El procedimiento se rige por la ley nueva desde que ella tiene vigencia, sea que se trate de juicios aun no iniciados o ya en trámite, en tanto no se invaliden actuaciones cumplidas con arreglo a las leyes anteriores? (CSJN 15/11/39 LL 16-732 y ot; v. Código Civil anotado A. E. Salas, Ediciones Depalma 1999, Tomo 1 pág. 9; Tratado de Derecho Civil, Guillermo Borda, Ediciones La Ley, T 1 pág. 181). Y en fecha más reciente ha ratificado que ?Las leyes modificatorias de la jurisdicción y competencia, aun en caso de silencio, se aplican de inmediato a las causas pendientes, sin que pueda argumentarse un derecho adquirido a ser juzgado por un determinado sistema adjetivo, pues las normas sobre procedimiento y jurisdicción son de orden público, circunstancia que resulta compatible con la garantía del artículo 18 de la Carta Magna, siempre que no se prive de validez a los actos procesales cumplidos ni se deje sin efecto lo actuado de conformidad con las leyes anteriores (Fallos: 329:5586; entre otros)? (CSJN, 11/12/14, ?Urquiza Juan Carlos c/ Provincia ART SA s/ Accidente - Acción Civil?). Sin perjuicio de las consideraciones que podrían efectuarse en torno a la conveniencia o acierto del legislador, en mi carácter de magistrada debo limitar mi análisis a la constitucionalidad del sistema de acceso a la jurisdicción judicial creado por la ley 27.348 para el caso concreto. Al respecto, la C.S.J.N. ha señalado en reiteradas oportunidades que la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal es un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerada como la última ratio del orden jurídico (Fallos: 290:26; 307:531; 312:72; 314:424) y sólo estimada viable si su irrazonabilidad es evidente. Las leyes son susceptibles de cuestionamiento constitucional ?cuando resultan irrazonables, o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuren o cuando consagren una manifiesta iniquidad? (Fallos 299:428, 430 y otros). Asimismo, agregó que el control que al respecto compete en último término al Máximo Tribunal no incluye el examen de la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador (Fallos: 308:1631). Con tales premisas, he de abordar los cuestionamientos efectuados, básicamente en relación a la obligación de transitar por las comisiones médicas como instancia previa de acceso a la justicia, el ejercicio por parte de las mismas de funciones jurisdiccionales y la vía recursiva como único modo de acceder a la jurisdicción judicial. La existencia de instancias administrativas previas a la acción judicial puede ser considerada conveniente o inconveniente, mas ha sido admitida invariablemente por la jurisprudencia (tanto en relación a las causas civiles -ley 26.589- como laborales -ley 24.635-), en tanto, claro está, no conlleven una prolongada dilación temporal, se garantice el debido proceso y se asegure la revisión judicial plena y

suficiente. En este sentido, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo sostuvo que "Las normas que consagran una instancia de conciliación obligatoria no están reñidas con los principios constitucionales, porque la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido la existencia de instancias administrativas previas al acceso a la jurisdicción, condicionándolas a la ulterior revisión plena y a que no conlleven una prolongada secuela temporal, que en los hechos significara privar de la posibilidad oportuna de acudir a los estrados judiciales (Fallos: 244:248)" (CNAT Sala III, 29/12/2000, "Soverón, Isaac c/Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur S.A., entre otros). De hecho, hasta la vigencia de la ley 27.348, los pleitos en que se debaten derechos derivados de infortunios laborales (ley 24.557) han transitado la instancia administrativa previa de conciliación ante el SECLO (ley 24.635), exigencia que se mantuvo vigente hasta el 01/03/17 (cfr. Res. S.T. 463-E/2017) sin cuestionamientos de índole constitucional. En la especie, el trámite administrativo previo (al que me referiré seguidamente) garantiza al trabajador asistencia letrada, prevé un plazo perentorio (60 días, sólo prorrogable por 30 días por razones excepcionales y fundadas) y asegura la acción judicial y/o revisión judicial plena, por lo que no es posible ab initio y en términos generales sostener su inconstitucionalidad. Desde luego, de verificarse una situación particular de urgencia o arbitrariedad en el trámite ante las Comisiones Médicas, corresponde a los jueces frente al planteo del damnificado evaluar en concreto y de manera directa la situación. En cuanto al ejercicio de funciones jurisdiccionales (jurisdicción primaria) por organismos administrativos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa ?Angel Estrada y Cia. SA c/ Secretaría de Energía y Puertos? (05/04/05) esbozó con absoluta claridad las condiciones de validez que deben observarse, en resguardo de las garantías constitucionales que emanan de los arts. 18 y 109 de la Constitución Nacional: ?El otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos de la administración desconoce lo dispuesto en los artículos 18, que garantiza la defensa en juicio de la persona y sus derechos, y 109 de la Constitución Nacional que prohíbe en todos los casos al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales. Tales principios constitucionales quedan a salvo siempre y cuando los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad esté asegurada, el objetivo económico y político considerado por el legislador para crearlos sea razonable y sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente?. La atribución de jurisdicción primaria a organismos administrativos sólo se justifica ?cuando la resolución de la controversia presuponga la familiaridad con hechos cuyo conocimiento haya sido confiado por la ley a cuerpos expertos, debido a que su dilucidación depende de la experiencia técnica de dichos cuerpos; o bien porque están en juego los particulares deberes regulatorios encomendados por el Congreso a una agencia de la administración; o cuando se procure asegurar la uniformidad y consistencia de la interpretación de las regulaciones?, esto es: cuando se requieran conocimientos particulares técnicos o científicos para resolver la controversia, se trate de un ámbito regulatorio particular, o se procure asegurar la uniformidad e inmediatez de la interpretación y prestaciones derivadas del sistema. Conforme señala el Fiscal General ante la C.N.A.T. (v. Dictamen F.G. n° 72.879 ?Burghi Florencia c/ Swiss Medical ART SA? 12/07/17), ?la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue muy clara al respecto y en aras de resumir las exigencias de legitimidad de todo diseño que atribuya a organismos ajenos al Poder Judicial el conocimiento inicial de los conflictos, cabe requerir: a) una tipología de controversias cuya solución remita a conocimientos técnicos específicos y a respuestas de automaticidad y autoaplicación; b) un procedimiento bilateral que resguarde de una manera cabal el derecho de defensa de los peticionarios; c) una limitación temporal del trámite razonable y de plazos perentorios, que no implique dilatar el acceso a la jurisdicción y d) la revisión judicial plena, sin cercenamientos y en todas las facetas de la controversia?. Sin perjuicio, reitero, de la valoración personal de la suscripta en torno a la conveniencia o inconveniencia de un trámite previo a la acción judicial para los reclamos relativos a infortunios laborales basados en el régimen especial (ley 24.557 y concs.), lo concreto es que en la especie, en relación a los términos de la demanda, el diseño general de la ley 27.348 no contradice los parámetros esenciales fijados por el Alto Tribunal que han sido descriptos precedentemente. En efecto, los reclamos alcanzados por la norma son aquéllos en los que el damnificado ?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? (art. 1° citado); esto es, la actuación de las Comisiones Médicas (creadas por ley), se ciñe, en lo esencial, a determinaciones de carácter médico científico, relativas a la incapacidad y su posible vinculación con la contingencia (accidente o enfermedad) denunciada, en el marco de reclamos basados en la ley 24.557. La duración del trámite está sujeta a un plazo ?perentorio? de 60 días hábiles contados a partir de la primera presentación, a cuyo vencimiento queda expedita la acción judicial (art. 3°), limitación temporal razonable si se atiende a las características del procedimiento (que exige la realización de estudios médicos y el examen profesional del damnificado). Dicho plazo sólo puede ser prorrogado (por 30 días) ?por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, debidamente fundadas? (art. 3°), facultad excepcional cuya legitimidad habrá que evaluar en cada caso, de ser ejercida por el órgano de la administración. El sistema garantiza al trabajador la asistencia letrada, cuyos gastos asume (art. 1°) y la resolución administrativa que recaiga, dentro del plazo perentorio aludido, está sujeta a ?revisión judicial? (art. 2°). No obstante las consideraciones que podrían efectuarse en torno al vacío legal

relativo al trámite judicial posterior (que de persistir deberá ser ordenado por los jueces, con resguardo de las garantías constitucionales), coincido con la jurisprudencia que sostiene que, cumplidas las prescripciones exigidas por el Máximo Tribunal, no es posible afirmar a priori y de manera dogmática que el sistema creado vulnera ostensiblemente el debido proceso adjetivo. En este sentido se ha resuelto que: "la cuestión inherente a la legitimidad y constitucionalidad de la obligatoriedad de transitar un proceso o etapa administrativa para habilitar el acceso a la justicia debe analizarse en base a la doctrina fijada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Angel Estrada y Cia" (05/04/05) ... Desde esta perspectiva de análisis, la normativa procesal cuestionada cumple adecuadamente los presupuestos considerados. Ello así por cuanto la reforma introducida por la ley 27.348 tuvo en miras precisamente que los reclamos fundados en la Ley de Riesgos del Trabajo requieran la necesaria intervención de los organismos médicos creados a fin de determinar la existencia de una minusvalía resarcible en el marco de dicho régimen, lo que resulta razonable, pues se advierte incuestionable en este tipo de reclamos la necesidad de requerir la intervención de expertos en medicina para que informen en relación a la existencia de la incapacidad y demás información que, de resultar necesaria, permita esclarecer la existencia de un nexo causal con el trabajo, a fin de posibilitar un adecuado juzgamiento al respecto. Por otra parte, considero que las comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 reúnen los requisitos de independencia e imparcialidad requeridos ... el procedimiento administrativo asegura que el trabajador cuente con asistencia letrada y en lo esencial otorga la posibilidad de requerir la revisión judicial de lo que decidan tanto la comisión médica local como la comisión médica central ... otorga a la comisión médica jurisdiccional un plazo para decidir de 60 días ... a su vencimiento queda expedita la vía judicial ..." (CNAT Sala II 03/08/17 "Burghi Florencia c/ Swiss Medical ART SA s/ Accidente Ley Especial"). Al respecto, considero que la revisión judicial posterior (por vía de acción o recurso, según corresponda), para aprobar el control constitucional, sólo ha de ser plena (arts. 18 y 109 C.N.). Como explica el Sr. Fiscal General, "lo trascendente para la validez de todo sistema consiste, como vimos, en la consagración de una revisión judicial eficaz. La norma que nos reúne establece un régimen algo parco y barroco que, a opción del trabajador, permite insistir ante la Comisión Médica Central y luego recurrir al Tribunal de Alzada, o cuestionar lo decidido por la Comisión Médica Local ante el Juez del Trabajo. Se ha elegido la terminología "recurso" y nada indica que éste no deba ser pleno, con la posibilidad de un proceso de cognición intenso y la producción de prueba, tal como se interpretó que debían ser las vías de revisión similares, como la del art. 14 de la ley 14.236. La posible laguna actual acerca del proceso judicial correcto ulterior, deberá ser conjurada por los magistrados y en esa inteligencia se parte de la premisa del ejercicio de potestades instructorias, de ser necesarias y de celo en la bilateralidad y el derecho de defensa?". Solo resta agregar que en las emblemáticas causas "Castillo" (07/09/04), "Venialgo" (13/03/07) y "Obregón" (17/03/12) la Corte Suprema de Justicia de la Nación invalidó la competencia "federal" para entender en reclamos de derecho común (como el que nos convoca) y la naturaleza "federal" del organismo administrativo que ejerce la jurisdicción primaria (comisiones médicas), mas no se expidió sobre la legitimidad o validez intrínseca del trámite ante las comisiones médicas (hoy modificado por la ley 27.348, resultando innecesaria la "adhesión" de la Ciudad, conforme se viera al comienzo). Finalmente, la circunstancia que "los trabajadores vinculados por relaciones laborales no registradas con empleadores alcanzados por lo estatuido en el apartado primero del art. 28 de la ley 24.557" cuenten con la vía judicial expedita (art. 1º ley 27.348) en modo alguno importa "discriminar" a los trabajadores registrados con cobertura en los términos de la ley 24.557, pues es evidente que el litigio en el primer caso no ha de limitarse a los aspectos médicos propios y específicos de las Comisiones Médicas, sino que exige determinar la existencia del vínculo laboral, labor propia de los jueces claramente extraña a la competencia técnica científica de dichos organismos, por lo que no existe identidad de circunstancias que habilite la exclusión que se pretende (art. 16 C.N.). Por todo lo expuesto, oída la opinión del Sr. Representante del Ministerio Público, RESUELVO : 1) Desestimar el planteo de inconstitucionalidad de la ley 27.348 articulado en la demanda. 2) Declarar la falta de aptitud jurisdiccional directa de la suscripta para conocer en la presente causa. 3) Costas por su orden, atento la naturaleza y características de la cuestión (doc. art. 68 CPCCN). Regístrese, notifíquese y oportunamente, con citación fiscal, archívese.

LAURA CRISTINA CASTAGNINO JUEZ NACIONAL Correlaciones: Ley 27.348 - BO:
24/02/2017 Suplemento Reforma al Sistema de Riesgos del Trabajo Schick, Horacio: "Comentario al fallo "Burghi"
de la Sala II de la CNTrab. legitimando la intervención previa, excluyente y obligatoria de las Comisiones Médicas (art. 1, L.
27348)" - TDLySS - ERREIUS - setiembre/2017 - Cita digital IUSDC285412A Burghi, Florencia Victoria c/Swiss Medical
ART SA s/accidente - ley especial - Cám. Nac. Trab. - SALA II - 03/08/2017 - Cita digital IUSJU018493E

020347E