

## Accidente De Trabajo Procedimiento Administrativo Instancia Previa Y Obligatoria Comisiones Medicas Constitucionalidad Disidencia

### JURISPRUDENCIA

Accidente de trabajo. Procedimiento administrativo. Instancia previa

y obligatoria. Comisiones médicas. Constitucionalidad. Disidencia Se declara la constitucionalidad del procedimiento administrativo previo ante las comisiones médicas en los casos de accidentes/enfermedades profesionales. Para decidir así, el voto mayoritario dijo que el procedimiento instaurado por el art. 1 de la ley 27348 cumplía con las reglas impuestas por la CSJN para la procedencia de un procedimiento administrativo previo al proceso judicial. Buenos Aires, 9 de agosto de 2019. Y VISTO: El recurso de apelación interpuesto por la parte actora a fs. 59/63 destinado a cuestionar la resolución del Sr. Juez ?a quo?, que declaró la incompetencia territorial de esta Justicia Nacional del Trabajo para conocer en las presentes actuaciones, con sustento en lo normado en la Ley 27.348. EL DR. NESTOR MIGUEL RODRIGUEZ BRUNENGO DIJO : Y CONSIDERANDO: En atención a la índole del tema involucrado se le dio la necesaria intervención del Ministerio Público (arts. 1 y 31 de la ley 27.148) y la Sra Fiscal General Adjunta Interina se expidió en los términos que surgen del dictamen que luce agregado a fs. 70 -en el que se remite al examen efectuado en el dictamen de la causa ?Pereira? , cuya copia incorpora y se encuentra glosada a fs. 68/69 -. El planteo de inconstitucionalidad del plexo normativo que obsta el acceso a la justicia a través de una acción, no fue materia de tratamiento en el dictamen fiscal citado precedentemente, más allá de alguna mención elíptica, respecto que la postura doctrinaria ha tenido sobre la cuestión. El diseño instaurado a partir de las modificaciones impuestas a la Ley de Riesgos del Trabajo, consistentes en un procedimiento administrativo con facultades jurisdiccionales, de carácter previo, obligatorio y excluyente, no 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 solamente discutir lo actuado en aquella sede. Entiendo que al otorgarse facultades jurisdiccionales a las Comisiones Médicas, se demora innecesariamente el acceso rápido y pleno a la justicia, dejando al arbitrio de los médicos decisiones tales como determinar si un accidente o una enfermedad puede encuadrarse en las previsiones del art. 6 de la Ley de Riesgos del Trabajo, esto es, si puede ser considerado como una contingencia cubierta o no por el dispositivo legal, cuando tal calificación solo puede ser establecida por el Juez de la causa, luego del análisis de los hechos y el derecho que las partes invocan, cuestión que no puede quedar en mano de galenos. No soslayo que el decreto 1475/2015 determina que cada Comisión Médica y Comisión Médica Central se constituirán con Secretarios Técnicos Letrados como órgano jurídico permanente, pero éstos no emitirán dictámenes vinculantes y la decisión jurídica se encuentra en manos de los galenos, de modo que no se sana la falencia referida anteriormente, pues la resolución administrativa definitiva estará a cargo de los profesionales de la medicina, quienes deberán resolver cuestiones jurídicas muchas veces complejas, relativas a distintos aspectos de la ley 24.557 (contingencias comprendidas, situaciones cubiertas, determinación del IBM, si hay pagos clandestinos que conformen el salario, qué prueba resulta conducente, los derechohabientes legitimados, entre otras). Cabe recordar que el art. 116 de la Norma Fundamental 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. La revisión judicial prevista en el art. 2 de la ley 27.348 no satisface la garantía mínima del debido proceso, tendiente a asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un proceso judicial, que le permita tener oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al Juez (art. 18 citado), ya que el recurso que estatuye como única revisión judicial, no constituye un proceso, sino una mera revisión de lo actuado en sede administrativa por los profesionales de la medicina, a quienes se les otorga facultades jurisdiccionales para desestimar las pruebas improcedentes, superfluas o dilatorias, amén de establecer los distintos aspectos que rodean la viabilidad de un reclamo indemnizatorio dentro de las previsiones y con los alcances previstos por la ley 24.557 que tiene su vigencia hace más de veintidós años. La idoneidad técnica de los miembros de las comisiones médicas para evaluar la existencia de dolencias y las incapacidades que éstas pudieran generar desde sus conocimientos científicos es indudable, pero la determinación del carácter laboral del accidente o profesional de la enfermedad, así como la relación causal con el factor laboral, son materias que exceden los conocimientos médicos y requieren de una formación técnico-jurídico de la que adolecen, y es natural que así sea, pues para la determinación de tales aspectos, son los jueces los idóneos desde el punto de vista científico y constitucional. El Máximo Tribunal ha dicho in re ?Álvarez, 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 pauta hermenéutica citada se impone con mayor intensidad, cuando su aplicación no entrañe colisión alguna del derecho humano, así interpretado, con otros valores, principios, atribuciones o derechos constitucionales. En el precedente de 1974 de vital importancia en el control constitucional in re ?Bercaitz Miguel Ángel s/Jubilación (CSJN, Fallos: 289:430), se censuró toda inteligencia restrictiva de los derechos humanos, puesto que contrariaba de tal modo la jurisprudencia de la Corte concordante con la doctrina universal y el principio de favorabilidad (Fallos: 289:430, 437; 293:26,27). 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). Recordemos el antiguo proverbio latino "Pacta quae contra leges, constitutiones que vel bonos mores fiunt, nullam vim habere indubitati iuri est." Lo hasta aquí expuesto me permite establecer que en virtud del estado de vigencia de los tratados, el alcance interpretativo de éstos según el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, por imperio de los principios pro homine y de progresividad, al perderse el Juez natural con su especial versación y en el marco de un proceso específico determinado para la disciplina como es la Ley Orgánica, se produce la violación del debido proceso, que no se preserva porque se establezca una mera revisión vía recursiva, pues el proceso en sí, se deja en manos de profesionales de la medicina, en un régimen que el entonces Fiscal General Dr. Eduardo Álvarez calificó como algo parco y barroco -en la causa "Burghi" y que se encuentra reglamentado en parte por el Superintendente de Riesgos del Trabajo, con la posible laguna acerca del proceso judicial concreto ulterior que el mencionado Sr. Fiscal -refirió esperar- que sea conjurada por los magistrados, lo que se encuentra en pugna con el mandato constitucional como he adelantado (art. 18 de la Constitución Nacional).

En conclusión, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la determinación de una instancia previa y obligatoria (art. 1 de la ley 27.348), 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, y, revocar la resolución apelada. En consecuencia, propongo revocar la resolución apelada y asumir sin más, la aptitud jurisdiccional en la presente causa. Asimismo sugiero que los gastos causídicos de ambas instancias sean soportados por su orden, atento la índole de la cuestión debatida y la ausencia de controversia (arts. 68 segundo párrafo y 279 del C.P.C.C.N.) y que se difiera la regulación de honorarios para la etapa de la sentencia definitiva.

LA DRA GRACIELA LILIANA CARAMBIA DIJO: Adelanto que, he de disentir con la opinión propuesta por mi distinguido colega preopinante respecto al agravio de la parte actora en cuanto al planteo de inconstitucionalidad relativo a la Ley 27.348, en lo atinente a la instancia previa y obligatoria ante las Comisiones Médicas, conforme los fundamentos que seguidamente expondré. En las presentes actuaciones, los actores reclaman por las prestaciones dinerarias previstas en el régimen instituido por la Ley 24.557, por la incapacidad que afirman padecer como consecuencia directa de las enf profesionlaes que denuncian y de las que habrían tomado conocimiento en abril de 2016 - (Jose Luis Gorriti) y julio de 2016 (Sergio Adrian Gorriti), iniciando la acción el 28 de feb de 2019 - ver fs 31- , fecha a la cual ya se hallaba en vigencia la ley 27.348 y había operado la adhesión de la Provincia de Buenos Aires ( ley local 14.997, publicada el 8 de enero de 2018). La cuestión en análisis conduce a determinar la constitucionalidad del art. 1ro. de la ley 27.348, en tanto establece que la actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el art. 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias, constituirá una 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, fijando su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas por la ley especial. Entiendo, en concordancia con antecedentes jurisprudenciales existentes sobre el tema, que la cuestión relativa a la legitimidad y a la constitucionalidad del carácter obligatorio de un proceso o etapa administrativa previa como requisito ineludible para habilitar el acceso a la justicia debe ser analizada a la luz del criterio fijado por la C.S.J.N. in re ?Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos s/ recurso extraordinario? de fecha 5/4/2005 (Expediente 750- 002119/96). En dicho precedente, el Superior Tribunal determinó la viabilidad de estos tipos de procedimientos administrativos- cuando ellos deban cumplirse ante organismos de la administración creados por ley y dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares, en la medida en que su independencia e imparcialidad estén aseguradas, en tanto el objetivo económico y político tenido en consideración por el legislador para crearlos y restringir así la jurisdicción que la C.N. atribuye a la justicia ordinaria haya sido razonable, como así también que sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente. A partir de esta postura, considero que la norma procesal analizada cumple adecuadamente con los presupuestos

enunciados precedentemente, por cuanto la reforma introducida por la ley 27.348 tuvo como finalidad, precisamente, que los reclamos fundados en la L.R.T. 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. Se trata, pues, de la necesidad de requerir la intervención de expertos en medicina que posibiliten un adecuado juzgamiento acerca de la existencia de una incapacidad y de su nexo causal con el trabajo. A ello se suma la indudable independencia e imparcialidad de las comisiones médicas jurisdiccionales encargadas de este proceso previo. Por lo demás, el procedimiento administrativo previo instaurado en la normativa cuestionada asegura que el trabajador cuente con asesoramiento letrado, asimismo posibilita la revisión judicial de lo que decidan las comisiones médicas, incluida la Comisión Médica Central. A su vez, impone a las comisiones médicas un plazo concreto para que se expidan, prorrogable sólo por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, disponiéndose la perentoriedad de los plazos, a cuyo vencimiento queda expedita la vía judicial, en caso de existir agravio. Ello descarta el peligro de una demora excesiva en la resolución de cada cuestión, así como el argumento de que nos hallamos frente a una privación de acceso al juez natural. Sin perjuicio de todo lo expuesto, cabe destacar que es facultad discrecional del legislador decidir qué tribunales serán los competentes para resolver los conflictos suscitados en su jurisdicción, en la medida en que ello no constituya un perjuicio para el justiciable. Ahora bien, en el caso en análisis, entiendo que se trata de una norma adjetiva que no restringe el acceso a la justicia, sino que lo difiere por un lapso prudencial a una etapa procesal posterior en el supuesto de existir algún agravio. En síntesis, no advierto que la aplicación lisa y llana del artículo 1 de la ley 27.348 viole los principios, derechos y/o garantías constitucionales que cita la recurrente, todo lo cual determina su constitucionalidad y por ende dado que no se configuraría en el ámbito de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires ninguno de los presupuestos que establece la ley 27.348 como atributivos de la competencia territorial, propongo confirmar la resolución apelada y que las costas de esta Alzada sean soportadas en el orden causado, atento a que no ha mediado controversia (art. 68 segundo párrafo del CPCCN). El DR. LUIS ALBERTO CATARDO DIJO: Por análogos fundamentos adhiero al voto de mi distinguida colega la Dra. GRACIELA LILIANA CARAMBIA.

Por lo expuesto y, de conformidad con lo dictaminado por la Sra. Fiscal General Adjunta Interina, EL TRIBUNAL RESUELVE: 1) Confirmar la resolución apelada. 2) Disponer las costas de esta Alzada por su orden (art. 68 segundo párrafo del C.P.C.C.N.). 3) Oportunamente, cúmplase con lo dispuesto en el art. 1 de la ley 26.856 y con la Acordada de la CSJN N° 15/2013. Regístrese, notifíquese y devuélvase. Fecha de firma: 09/08/2019 Firmado por: NESTOR MIGUEL RODRÍGUEZ BRUNENGO, JUEZ DE CAMARA Firmado por: LUIS ALBERTO CATARDO, JUEZ DE CAMARA Firmado por: HÉCTOR HORACIO KARPIUK, SECRETARIO Firmado por: GRACIELA LILIANA CARAMBIA, JUEZ DE CAMARA  
Correlaciones: Ley 27348. Art. 1 San Martín, José L., MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN APLICABLE A LOS TRÁMITES EN COMISIONES MÉDICAS, Temas de Derecho Laboral y de la Seguridad Social, Abril 2019, Cita digital IUSDC286512A López, Darío José c/Galeno ART SA s/accidente - ley especial - Cám. Nac. Trab. - SALA X - 16/10/2019 - Cita digital IUSJU043685E 044050E s derechos reservados.