

Accidente De Trabajo Procedimiento Administrativo Previo Comisiones Medicas Constitucionalidad Competencia

JURISPRUDENCIA

Accidente de trabajo. Procedimiento administrativo previo.

Comisiones médicas. Constitucionalidad. Competencia

Se resuelve la falta de aptitud jurisdiccional de la Justicia Nacional

del Trabajo para entender en la presente demanda por accidente de trabajo, en tanto se declaró la constitucionalidad del procedimiento administrativo previo y obligatorio ante las comisiones médicas, que el trabajador no cumplió. En este punto, se remarcó que con el dictado de la resolución ?aclaratoria? 899 -E/2017 se subsanaron las objeciones de constitucionalidad del procedimiento administrativo obligatorio y previo de acceso al reclamo judicial, pues delimitó la labor en sus respectivas áreas a los profesionales del derecho y a los de la medicina, subsanando de tal manera las falencias de la anterior resolución 298/2017.

Buenos Aires, 23/08/2019 VISTOS: La queja interpuesta por la parte demandada a fs. 95/101 contra la resolución de fs. 92/94. A fs. 103/114 obra la réplica de la contraria. Y CONSIDERANDO: I- Que la Sra. Juez que precede declaró la inconstitucionalidad de los arts. 1, 2, 3, 14 de la ley 27.348 y rechazó las excepciones de incompetencia opuesta por la demandada. La postura asumida por la ?a quo? mereció el recurso de apelación interpuesto por la accionada. II- En primer lugar esta Sala no puede dejar de advertir que el recurso ha sido mal concedido, porque se le ha dado efecto inmediato, pese a que no se trata de una de las taxativas excepciones a las que alude el artículo 110 de la Ley 18.345. No obstante ello, la esencia del planteo aconseja el tratamiento de la queja, en especial si se repara en razones de economía procesal, y que la causa ya está radicada ante esta Alzada sin objeción alguna, y, en definitiva un pronunciamiento adverso a la viabilidad formal de la apelación violaría la teleología de la norma citada. III.- Cabe recordar que la ley 27.348 establece para el trabajador una instancia previa y obligatoria para determinar el carácter profesional de una enfermedad o contingencia, para establecer su incapacidad y que se le otorguen las correspondientes prestaciones dinerarias dispuestas por la ley 24.557, previendo una actuación judicial posterior teniendo en cuenta para ello la jurisdicción en que la instó su reclamo ante la comisión médica correspondiente. Para ello debe tenerse en cuenta el domicilio del trabajador, el lugar donde presta tareas o el domicilio que habitualmente se reporte (conf. lo dispuesto por el art. 1º de la ley 27.348.) Teniendo en cuenta lo dispuesto por la citada ley para acceder al Fuero Nacional del Trabajo resulta necesario que se verifiquen uno de los supuestos previstos en el citado art. 1º. En el supuesto, tanto el domicilio del actor como el lugar de trabajo se encuentran en extraña jurisdicción y al momento de la interposición de la presente demanda la Provincia de Buenos Aires ya había emitido la adhesión que exige el art. 4 de la ley 27.348 (BO 8/1/2018, Ley 14.997). De conformidad con lo dispuesto por la citada ley para acceder al Fuero Nacional del Trabajo resulta necesario que se verifiquen uno de los supuestos previstos en el citado art. 1º. De acuerdo con ello, si bien la norma en cuestión no modificó expresamente lo dispuesto por el art. 24 de la L.O., lo cierto es que en el caso particular de autos, desplaza la operatividad del mencionado art. 24, pues lo establecido por la ley 27.348 -en lo que refiere al esquema competencial- resulta más específico en estos conflictos. En este orden de ideas, cabe señalar que sobre dichas disposiciones legales se estima que las previsiones relativas a la competencia territorial contenidas en el art. 1 de la citada ley no infringen, en principio, ningún imperativo de orden constitucional relativo a la distribución de competencias entre los distintos estados provinciales ni una restricción del acceso a la jurisdicción dado que el actor tiene a su alcance varias opciones que le permiten formular su reclamo ante tribunales especializados en la materia (entre ellos los que corresponden a su propio domicilio).

Por otra parte, más allá del acierto o error, la conveniencia o inconveniencia de la solución legislativa (aspectos que escapan a la revisión judicial) lo cierto es que la atribución de competencia a los tribunales inferiores de la Nación no es tarea de los jueces, sino que concierne en forma exclusiva y excluyente al Congreso de la Nación (art 108 de la Constitución Nacional) con el objeto de asegurar justamente la garantía que se invoca: la del juez natural (CSJN, 31/8/10 D 726. XLIII ?Decsa SRL s/ apelación (art. 11 ley 18.695) Fallos 333:1643). Así, la modificación en examen de ningún modo puede considerarse una vulneración a la citada garantía constitucional porque, como lo ha señalado reiteradamente el Máximo Tribunal ?la facultad de cambiar las leyes procesales es un derecho que pertenece a la soberanía? (CSJN, Fallos: 163:231 y 316:2695) y no existe derecho adquirido a ser juzgado por un determinado régimen procesal, pues las leyes sobre procedimiento y jurisdicción son de orden público (CSJN, Fallos 316:2695). En el mismo orden de ideas, la Corte ha resuelto que esta garantía no sufre menoscabo porque sea uno en vez de otro de los jueces permanentes el que intervenga en la causa, con arreglo a la competencia que le corresponda -que deriva no de la norma constitucional sino de las respectivas leyes procesales (CSJN, Fallos 303:1852; en similar sentido Fallos: 190:267; 231:296; 250:361; 293:615, 310:2049, 316:2695, 310:2184, 311:455,; 330:692). IV.- Sentado ello, este Tribunal en autos ?Corvalán Héctor Eduardo c/ Swiss Medical ART S.A. s/ accidente-ley especial, Expte. nro. 29.0914/17 del 30/8/17? entre otros, luego de un

detenido examen de las normas en juego para discernir la incidencia, declaró la inconstitucionalidad, pero no de la ley 27.348 en cuanto dispone el previo y obligatorio tránsito por la instancia administrativa, sino de ciertas disposiciones de la resolución 298/2017 dictada por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo en cuanto implementa un procedimiento administrativo en el cual otorga facultades excesivas a ejercitar por las comisiones médicas. En este contexto, se estimó que no es para nada irrazonable la ley 27.348 en cuanto establece la intervención de una instancia administrativa anterior al acceso a la jurisdicción, como así ocurre en los conflictos individuales o plurindividuales de derecho del trabajo que obligatoriamente deben pasar por el SECCLO antes de ser presentada la demanda judicial. También se recordó que reiteradamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación legitimó estos previos tránsitos por vía administrativa, aunque con la condición insoslayable que tengan una breve duración y la posibilidad que los sujetos de ese conflicto accedan a la revisión judicial (posibilidad a veces mal llamada como ?recurso?). Precisamente la ley 27.348 determina un no excesivo lapso temporal de duración y la posible revisión judicial, pero así lo hace mediante una encorsetada y arbitraria reglamentación que vulnera la garantía constitucional del debido proceso. En tal sentido se señaló que el art. 3º autoriza a la referida Superintendencia para dictar ?las normas del procedimiento de actuación ante las comisiones médicas jurisdiccionales y la Comisión Médica Central?. Pero aquí se encuentra la normativa reglamentaria que se torna lesiva a la Constitución Nacional porque esa reglamentación le asigna a los médicos integrantes de las comisiones médicas jurisdiccionales y de la Comisión Médica Central ciertas atribuciones que son netamente judiciales, pese a lo cual esas facultades se las proporciona a los profesionales de la medicina en una evidente confusión de incumbencias. Ante tal situación, se afirmó que la reglamentación ha exorbitado la facultad conferida en el art. 3º por la ley 27.348 en la medida en que si bien se estima constitucionalmente válida la fijación de un paso previo y obligatorio mediante una etapa administrativa en los conflictos derivados de infortunios del trabajo, en el caso que oportunamente se trató, se apreció un notorio exceso incurrido por la reglamentación de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Ello es así porque, conforme a los arts. 6º y 7º de la Resolución 298/2017, se consideró que las atribuciones que se le otorgaba a las comisiones médicas, se asemejaban a la facultad del juez del trabajo, quien dentro del proceso judicial puede admitir o denegar las ofrecidas por los litigantes (art. 80 de la L.O.) Otra objeción fue que las comisiones médicas ?de oficio podrán disponer la producción de prueba respecto de los hechos invocados y que fueren conducentes para resolver? (art. 7º res. cit.), asimilándose tal facultad a las medidas para mejor proveer o resolver que puede adoptar el juez del trabajo en cualquier estado del juicio (art. 80 ídem). Por otro lado, estableció la aludida reglamentación que, concluida la prueba, las partes a través de sus letrados podrán ?alegar sobre la prueba producida? si lo estiman conveniente. Pero ello ante los médicos integrantes de la respectiva comisión (art. 8º res. cit.), en idéntico sentido al alegato que prevé el art. 94 de la ley orgánica 18.345, pero aquí direccionado a los médicos de la comisión pertinente. Determinaba incluso la resolución N° 298/2017 que las comisiones médicas -actuando como jueces- evaluarán las declaraciones de los testigos, la prueba informativa a entidades públicas o privadas, etc. para posteriormente dictar el ?decisorio? (así lo denomina el Título I del Capítulo II de la resolución) en el cual se determinará si el déficit laborativo guarda o no nexo de causalidad adecuada con el infortunio del trabajo. Por último disponía que las ?áreas técnicas competentes calcularán la liquidación mínima correspondiente de acuerdo a las previsiones de la Ley de Riesgos del Trabajo 24.557 y sus complementarias?. Pero para ello se tomarán en cuenta ?los salarios declarados por el empleador al Sistema Único de la Seguridad Social (S.U.S.S)? (art. 11 res. cit.). Y es así que ante esta disposición se preguntó este Tribunal si ello ¿significa que se excluye en este procedimiento administrativo la posibilidad que el trabajador invoque y pruebe un pago parcialmente marginal o ?en negro?? En síntesis, el legislador al sancionar la ley 27.348 ha adoptado un razonable tránsito previo y obligatorio con una instancia administrativa ante las comisiones médicas jurisdiccionales y la Comisión Médica Central. Sin embargo, lo que motivó la afectación constitucional al debido proceso legal es la arbitraria e inconstitucional reglamentación que ha objetivado la Superintendencia de Riesgos del Trabajo con el dictado de la resolución 298/2017 al determinar un procedimiento según el cual los médicos que integran esos organismos cuentan con facultades que los habilita a pronunciarse sobre temas ajenos a su saber profesional, lo cual implicó dotarlos de atribuciones que competen a los jueces según las leyes adjetivas, tal como la ley orgánica 18.345, aunque sin los conocimientos jurídicos para ello. IV- Ahora bien, esta Sala con posterioridad al dictado del mencionado precedente Corvalán ha considerado en autos ?Medina Mayra Alejandra C/ Swiss Medical ART S.A. S/ accidente- ley especial? Expte. N°: 33877/2017 del 9/2/2018 que con el dictado de la resolución de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo Nro. 899-E/2017 del 8 de noviembre de 2017, el Tribunal considera que la situación precedentemente se ve morigerada, sin llegar a la inconstitucionalidad. Y ello no obstante que la meritada resolución se autocalifica como ?aclaratoria?, aunque en realidad es ?modificatoria? de la anterior 298/2017. En efecto, ahora en los considerandos se remarca que ?en ninguna instancia se ha pretendido asignar a los profesionales médicos de las referidas comisiones atribuciones de índole jurídica; reservando tales cuestiones a la intervención del Secretario Técnico Letrado integrante de la respectiva Comisión, siempre dejando a resguardo la ulterior revisión judicial del respectivo decisorio en ese tramo inicial?. Por otro lado, la reglamentación analizada prescribe que cada Comisión Médica

constituye en sí mismo un órgano administrativo con funciones y competencias específicas y que se encuentra integrada por el Servicio de Homologación, los profesionales del derecho que revisten el carácter de Secretario Técnico Letrado y por profesionales médico. Estos últimos intervienen en el marco de sus respectivas incumbencias, sin que exista subordinación jerárquica entre ellos, alegando que de lo contrario se vulnerarían las incumbencias profesionales de los expertos médicos que conforman las comisiones médicas. También se deja establecido que cualquier alusión normativa a la Comisiones Médica debe entenderse referida al órgano administrativo que ellas constituyen, compuesto por los profesionales de la medicina y del derecho, como así también, por todos sus integrantes de acuerdo con sus respectivas incumbencias y actuaciones en el procedimiento. De acuerdo con ello, la reciente reglamentación enfatiza que los profesionales médicos carecen de atribuciones jurídicas por cuanto tales cuestiones son de incumbencia del Secretario Técnico Letrado de la respectiva comisión. Es decir que se deslinda claramente la labor en sede administrativa de los médicos por un lado y por el otro de los profesionales del derecho. Obsérvese además que el titular del Servicio de Homologación es quien emite -en definitiva- el acto administrativo que concluye y agota esta vía previa de acceso a la instancia judicial. Asimismo determina que la Comisión Médica Jurisdiccional está integrada por el Servicio de Homologación y por el personal letrado, administrativo y técnico que lo asiste y es quien, a través del Titular del Servicio de Homologación, emitirá el acto administrativo final. Prescribe además que las funciones del Secretario Técnico Letrado son: a) emitir dictamen jurídico previo en el trámite de rechazo de la denuncia de la contingencia, en función de lo previsto en el apartado 5 del artículo 21 de la ley 24.557; 2) intervenir y expedirse sobre las cuestiones jurídicas que sean sometidas a su consideración; 3) sustanciar la producción de prueba en el procedimiento de rechazo de la denuncia de la contingencia. En cuanto al profesional médico, determina sus funciones en: a) presidir las audiencias médicas; b) efectuar el examen en los trámites de determinación de incapacidad, divergencia en la incapacidad y rechazo de la denuncia de la contingencia; c) analizar y valorar la prueba médica solicitada y presentada por las partes; d) requerir la realización de estudios científicos o médicos, en los casos que se susciten cuestiones ajenas a su especialidad; f) emitir el dictamen médico o el Informe de Valoración de Daño, según corresponda, expresando en dicha oportunidad los fundamentos médicos que motivaron su conclusión; g) expedirse sobre las cuestiones atinentes al dictamen médico planteadas por las partes en las solicitudes de rectificaciones o revocaciones; h) dar intervención, en el marco de sus funciones establecidas en el decreto 1.475/15 y conforme a lo previsto en el art. 7º de la resolución S.R.T. 298/17, al Secretario Técnico Letrado cuando se susciten planteos de orden legal, sin posibilidad de apartarse de lo opinado por el referido funcionario en lo atiente a lo consultado. Esto evidencia que los médicos ejercitan funciones en el marco de su quehacer profesional, lo cual no acontecía con la anterior resolución 298/2017. Por su parte son funciones del Titular del Servicio de Homologación: a) emitir el acto administrativo definitivo de la Comisión Médica Jurisdiccional en los trámites de rechazo de la denuncia de la contingencia. Determinación de la incapacidad y divergencia en la determinación de la incapacidad; b) controlar el cumplimiento de los principios del debido proceso y de legalidad; c) dictar, en los casos que así corresponda, el auto que concede el recurso interpuesto y el que ordena el traslado de la expresión de agravios; d) elevar, de conformidad a lo establecido en los artículos 16, 17 y 18 de la citada resolución S.R.T. N° 298/17, las actuaciones a la Comisión Médica Central o a la Justicia Laboral competente. V- De acuerdo con todo lo dicho, el Tribunal entiende que con el dictado de la resolución aclaratoria N° 899 -E/2017 resultan subsanadas las objeciones de la recurrente a la constitucionalidad del procedimiento administrativo obligatorio y previo de acceso al reclamo judicial pues mantiene en sus respectivas áreas a los profesionales del derecho y a los de la medicina, subsanando de tal manera las falencias de la anterior resolución N° 298/2017 en lo concerniente a los derechos y garantías que lesionaba como así lo expresó claramente esta Sala en el caso Corvalán puntualizando en estos considerandos. VI.- Atento la naturaleza y la forma de resolver la cuestión debatida en esta incidencia, cabe imponer las costas de alzada en el orden causado (art. 71 C.P.C.C.N.). Por lo expuesto, el Tribunal RESUELVE: 1) Revocar la resolución de fs. 92/94 y, consecuentemente, declarar la falta de aptitud jurisdiccional para entender en las presentes actuaciones; 2) Imponer las costas de alzada en el orden causado; 3) Cópiese, regístrese, notifíquese y oportunamente, cúmplase con lo dispuesto en el art. 1 de la ley 26.856 y con la Acordada de la CSJN N° 15/2013 y devuélvase.- Firmado por: GREGORIO CORACH, JUEZ DE CAMARA Firmado por: DANIEL EDUARDO STORTINI, JUEZ DE CAMARA Correlaciones: Resolución (SRT) 899-E/2017 Resolución (SRT) 298/2017 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 042406E