

Jurisprudencia

Buenos Aires, 27 de julio de 2020

Fuente: página web SAIJ

Riesgos del trabajo. Accidentes de trabajo. Comisiones Médicas Jurisdiccionales. [Ley 27.348](#). Análisis de su legitimidad y constitucionalidad como instancia administrativa previa y obligatoria para la determinación del carácter profesional de la enfermedad del trabajador. Se confirma la resolución apelada. Moyano José Manuel c/Swiss Medical A.R.T. S.A. s/accidente - ley especial. C.N.A.T., Sala VII.

VISTO: el recurso de apelación interpuesto por la parte actora a fs. 32/35, destinado a cuestionar la resolución de la Sr. Juez “a quo” de fs. 28/31, mediante la cual desestimó la inconstitucionalidad articulada en torno a la Ley 27.348 y declaró la falta de aptitud jurisdiccional para entender en el presente caso, por no encontrarse cumplido el recaudo previo establecido en la referida norma.

El Dr. Néstor Miguel Rodríguez Brunego 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. 43 –en el que se remite al examen efectuado por esa fiscalía en la causa “Caliguri”, de la que glosa su copia como fs. 40/42– .

En efecto, 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 Dto. 1.475/15 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 ingreso base mensual (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 veintiún 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. Circunstancia, esta última que, a mi modo de ver, de ningún modo queda zanjada por la actuación de un Secretario Técnico Letrado, ni siquiera con el aditamento dado por la Res. S.R.T. 899/17 –la que no soslayo–, empero ello no implica en modo alguno que esos letrados reúnan los requisitos propios que detenta un Magistrado.

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 Angel s/Jubilación (C.S.J.N., 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 –con la salvedad que ya vertí en la presente resolución respecto de los Secretarios Letrados– en un régimen que el entonces Fiscal General del Trabajo –Dr. Eduardo Álvarez- calificó como algo parco y barroco– en la conocida 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, toda vez que soy de la opinión de declarar la inconstitucionalidad de la determinación de una instancia previa y obligatoria (cfr. art. 1 de la Ley 27.348), también lo soy de su vía recursiva –tal sería el caso de marras– (cfr. 2 de dicho precepto legal), 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.

Sumado a ello, debo agregar que en la causa "Angel Estrada", nuestro Címero Tribunal también dijo que "... no cualquier controversia puede ser válidamente deferida al conocimiento de órganos administrativos con la mera condición de que sus decisiones queden sujetas a un ulterior control judicial suficiente. Los motivos tenidos en cuenta por el legislador para sustraer la materia de que se trate de la jurisdicción de los jueces ordinarios deben estar razonablemente justificados pues, de lo contrario, la jurisdicción administrativa así creada carecería de sustento constitucional, e importaría un avance indebido sobre las atribuciones que el art. 116 de la Constitución Nacional define como propias y exclusivas del Poder Judicial de la Nación. Admitir que el Congreso pudiera delegar en los órganos de la administración facultades judiciales sin limitación material de ninguna especie sería tan impensable como permitir que el legislador delegara la sustancia de sus propias funciones legislativas, lo cual está expresamente vedado en el art. 76 de la Constitución Nacional ..." (ver Considerando 14º de la mayoría). Argumento, que abona la postura que vengo asumiendo sobre la cuestión.

En consecuencia, propongo revocar la resolución apelada y asumir sin más, la aptitud jurisdiccional en la presente causa.

Propongo que los gastos causídicos de ambas instancias sean soportados por su orden, toda vez que existe jurisprudencia disímil sobre la materia y que no ha mediado contradictorio (arts. 68 segundo párrafo y 279 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) 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, y, más concretamente a su vía recursiva, por las razones que seguidamente expondré.

En efecto, en las presentes actuaciones, la parte actora reclama por las prestaciones dinerarias previstas en el régimen instituido por la Ley 24.557, por la incapacidad que afirma padecer como consecuencia directa de un accidente de trabajo que habría ocurrido el 26 de octubre de 2018, habiendo instado liminarmente su requerimiento ante la Comisión Médica N° 10, la que determinó que no presenta incapacidad el 8/8/2019, resolución que –además– ha sido debidamente aprobada por el Titular del Servicio de Homologación de esa respectiva comisión médica con fecha (ver, doc. obrante en sobre de fs.), iniciando la presente “acción ordinaria” el 28/ 11 /2019 (ver cargo impuesto a fs. 19 vta.). Al respecto, vale mencionar que cuando se instó el trámite ante la comisión médica ya se hallaba en vigencia la Ley 27.348.

Ahora bien, en cuanto a la inconstitucionalidad de la normativa aludida, recordaré -tal como ya lo vengo sosteniendo en las numerosas causas sometidas a mi conocimiento- que sostengo la constitucionalidad del art. 1 de la misma, 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 (ver en ese sentido, S.I. N° 49.138, del 31/10/18, Expte. N° 82.887/2017, in re “Oviedo Victoria Rosa c/Galeno A.R.T. S.A. s/accidente-ley especial”, de esta Sala).

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 “Angel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 – Sec. Energía y Puertos s/ recurso extraordinario” de fecha 5/4/2005 (Expte. 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 Constitución

Nacional 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 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. 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 nexos 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 –incluida la vía recursiva– que instauró 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 solamente lo difiere por un lapso prudencial a una etapa procesal posterior en el supuesto de existir algún agravio, pero de ningún modo habilita a iniciar directamente la acción ante la justicia ordinaria, tal como lo hiciera la accionante en el sub lite .

Por lo demás, tampoco advierto que la quejosa haya alegado circunstancia idónea, que conculque prima facie alguno de sus derechos invocados y que sea hábil como para determinar la ineficacia del sistema de acceso a la jurisdicción esbozado en la ley citada. Ello así lo digo, en tanto opino que, el régimen recursivo previsto en la norma impugnada ciertamente habilita a un suficiente y amplio control jurisdiccional por parte de los tribunales especializados en la materia (ver, art. 2 de la citada norma).

Sumado a ello y en ese mismo andarivel, es dable remarcar la función ejercida por esta Excelentísima Cámara Nacional de Apelaciones –a fines de salvaguardar las garantías de acceso y eficacia de la jurisdicción–, en tanto se reglamentó el procedimiento para las causas derivadas de los recursos previstos por la ley referida, mediante el Acta C.N.A.T. 2.669/18 del 16/5/18, donde concretamente se estableció –en cuanto a la competencia de los Jueces de Primera Instancia– que; “... c) en el recurso se podrán peticionar las medidas de prueba denegadas o defectuosamente producidas; ello sin perjuicio de las medidas para mejor proveer que se pudieran adoptar ...” (ver apart. 4º). Lo que, a todas luces, permite inferir la existencia de un adecuado “control amplio”, por

parte de esta Justicia Nacional del Trabajo, para los casos en que se acceda a la jurisdicción mediante la vía recursiva establecida en el art. 2 de la Ley 27.348 (en consonancia con la doctrina de la ya aludida causa “Ángel Estrada”).

En resumidas cuentas, siendo que, en la especie, no surge que la aplicación, lisa y llana, de la vía recursiva establecida por la ley complementaria a la Ley de Riesgos del Trabajo, viole los principios, derechos y/o garantías constitucionales que indica la recurrente, todo lo cual determina su constitucionalidad.

Por consiguiente, propongo confirmar la resolución apelada y que los gastos causídicos de esta instancia sean soportados por su orden, toda vez que existe jurisprudencia disímil sobre la materia y que no ha mediado contradictorio (arts. 68 segundo párrafo).

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, oído que fue 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 Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). 3. Oportunamente, cúmplase con lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 26.856 y con la AA. C.S.J.N. 15/13.

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

Fdo.: Néstor Miguel Rodríguez Brunengo , juez de Cámara. Luis Alberto Catardo, juez de Cámara. Héctor Horacio Karpiuk, secretario. Graciela Liliana Carambia, juez de Cámara.