



# EL DERECHO

**RIESGOS DEL TRABAJO:** Procedimiento Administrativo ante las Comisiones Medicas instaurado por Ley 27.348. Acceso a la Revisión Judicial. Constitucionalidad.

1.- La utilización de una instancia administrativa especializada con adecuado control y revisión judicial, ha sido admitida por la jurisprudencia, condicionándolas a la ulterior "revisión judicial suficiente" y a que no conlleven una prolongada secuela temporal que en los hechos signifique privar de la posibilidad oportuna de acudir a los estados judiciales, lo que no ocurre en el caso de la ley 27.348 ya que un trámite administrativo previo, de una duración establecida por la ley en 60 días hábiles (prorrogables sólo por 30 días) no parece irrazonable.

2.- 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 de que se trate, 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.

3.- Carece de suficiente fundamento lo expuesto por la recurrente en torno a la demora que conllevaría la tramitación de la vía administrativa, si el procedimiento administrativo establecido por Ley 27.348 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, asimismo debe ponderarse que el sistema previsto otorga a la comisión médica jurisdiccional un plazo para decidir de 60 días, que solo puede ser prorrogado por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, debidamente fundadas; disponiéndose la perentoriedad de los plazos y que a su vencimiento queda expedita la vía judicial.

4.- No se observa que exista un desplazamiento de la competencia territorial como asevera el recurrente, pues en el escrito inicial se denuncia que el domicilio de la empleadora para la que prestaba tareas la actora se ubica en esta ciudad, por lo que, a la luz de las previsiones del art. 1º de la ley 27.348 no existiría obstáculo para que la comisión médica que deba intervenir corresponda a esta jurisdicción.

5.- La Ley 27.348 se trata de una norma adjetiva que no restringe su derecho a una revisión judicial de lo que eventualmente se decida en sede administrativa, sino que difiere ésta por un lapso prudencial en el supuesto de existir agravio, a una etapa procesal posterior no privando al litigante del acceso a la justicia ordinaria por lo que no se advierte afectación a garantía constitucional alguna.

**CNTrab., sala II, agosto 3-2017.- Burghi, Florencia V. c. Swiss Medical ART S.A. s. Accidente - Ley Especial**

## **VISTO Y CONSIDERANDO:**

En la Ciudad de Buenos Aires, el 3 de Agosto del 2017, reunidos los integrantes de la Sala II a los efectos de considerar el recurso deducido en autos y para dictar sentencia en estas actuaciones, practicado el sorteo pertinente, proceden a expedirse en el orden de votación y de acuerdo con los fundamentos que se exponen a continuación:

La **Dra. Graciela A. González** dijo:

En las presentes actuaciones la actora inicia demanda contra Swiss Medical Aseguradora de Riesgos del Trabajo en reclamo de las prestaciones dinerarias previstas en el régimen instituido por la Ley de Riesgos del Trabajo nº 24.557, por la incapacidad laboral que denuncia padecer como consecuencia y en ocasión del trabajo desarrollado para su empleadora Universal Assistance S.A. y del accidente que dice haber sufrido el día 4 de febrero de 2017, denunciado el día 13 del mismo mes.

A fin de obtener un acceso inmediato a la instancia judicial, planteó la inconstitucionalidad de ciertas normas de la ley 27.348, al considerar que éstas han "...cercenado los legítimos derechos de propiedad, trabajo, acceso a la justicia, debido proceso y juez natural de los trabajadores afectados por una enfermedad o accidente laboral..." (fs. 12, 1er. párr.).

En la sentencia apelada se determinó que, en razón de la fecha del infortunio y de la entrada en vigencia de la ley 27.348 (pub. B.O. 24 de febrero de 2017), el procedimiento administrativo obligatorio instituido por ésta se encontraba vigente a la fecha de promoción de la presente demanda (2/6/2017 ver cargo de fs. 20), por lo que se abordó el tratamiento del mencionado planteo de inconstitucionalidad, el cual fue rechazado en base a los fundamentos expuestos



# EL DERECHO

en la sentencia apelada, por lo que la Sra. Juez *a quo* declaró la falta de aptitud jurisdiccional para entender en las presentes actuaciones.

Contra dicha solución se alza la parte actora en los términos de la presentación de fs. 27/9.

La índole del tema involucrado en el recurso motivó la necesaria intervención del Ministerio Público Fiscal, que se expidió a través del Sr. Fiscal General, Dr. Eduardo O. Álvarez, mediante el dictamen obrante a fs. 33/34 vta, cuyos términos comparto íntegramente, y cabe dar aquí por reproducidos, por razones de brevedad.

En primer lugar corresponde precisar que la cuestión sustancial traída al conocimiento de esta instancia revisora recae en la constitucionalidad del art. 1º de la ley 27.348, en la medida que, en lo pertinente, dispone que *"...la actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias, constituirá 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"* y que *"Será competente la comisión médica jurisdiccional correspondiente al domicilio del trabajador, al lugar de efectiva prestación de servicios por el trabajador o, en su defecto, al domicilio donde habitualmente aquel se reporta, a opción del trabajador y su resolución agotará la instancia administrativa"*.

La Sra. Juez *a quo* desestimó el planteo de inconstitucionalidad efectuado en el escrito inicial respecto de dicha norma y, consecuentemente, decretó la falta de aptitud jurisdiccional para entender en las presentes actuaciones.

Como fundamento de dicha decisión, entre otras consideraciones expuso que *"...no existe norma constitucional alguna que prohíba los trámites administrativos ni que tienda a organizar un sistema jurídico en el que tales trámites estén vedados..."* (ver fs. 24, penúlt. párr.), y que *"...la utilización de una instancia administrativa especializada con adecuado control y revisión judicial, ha sido admitida por la jurisprudencia, condicionándolas a la ulterior "revisión judicial suficiente" y a que no conlleven una prolongada secuela temporal que en los hechos signifique privar de la posibilidad oportuna de acudir a los estados judiciales, lo que no ocurre en el caso ya que un trámite administrativo previo, de una duración establecida por la ley en 60 días hábiles (prorrogables sólo por 30 días) no parece irrazonable"*, agregando que *"La cuestión relativa a la posibilidad de que los tribunales administrativos ejerzan facultades "jurisdiccionales", fue ampliada tratada y discutida por la doctrina administrativa, pero a partir de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Fernández Arias c/ Poggio" y "Ángel Estrada y Cía. S.A. s/ Secretaría de Energía y Puertos y otro" del 5/6/2005 (ver fs. 25).*

Los fundamentos reseñados arriban incólumes a esta instancia revisora, por cuanto el planteo no reúne las exigencias adjetivas del art. 116 LO ya que no resulta una crítica concreta y razonada del criterio judicial que se reputa equivocado, limitándose a discrepar con la Dra. Ferdman, sin señalar errores en el juzgamiento o una interpretación equivocada de las normas jurídicas o de la doctrina Sin perjuicio de lo expuesto, y a fin de salvaguardar el derecho de defensa de la recurrente, he de señalar 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 "Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos (Expte. N° 750- 002119/96). s/ recurso extraordinario" de fecha 5/4/2005, que fuera receptada tanto en la sentencia apelada como en el dictamen de la Fiscalía General ante esta Cámara.

En dicho precedente, el Máximo Tribunal determinó que este tipo de cuestión debe ser analizada *"...con el alcance derivado de la doctrina de Fallos: 247:646 y, la más próxima de Fallos: 321:776. De conformidad con ellas, el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos de la administración desconoce lo dispuesto en los arts. 18, que garantiza la defensa en juicio de la persona y sus derechos, y 109 de la Constitución Nacional que, basado en el texto del art. 108 de la Constitución de Chile de 1833 (v. Jorge Tristán Bosch: "¿Tribunales Judiciales o Tribunales Administrativos Para Juzgar a La Administración Pública?". Víctor Zavalía Editor, 1951; págs. 55 a 64, y 160) 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 estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente"*.

*"...Que conviene recordar que la atribución de la jurisdicción primaria a organismos administrativos (doctrina tomada de E.E.U.U.) 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 en la interpretación de las regulaciones políticas diseñadas por la agencia para una industria o mercado particular, en vez de*



# EL DERECHO

*librarla a los criterios heterogéneos o aun contradictorios que podrían resultar de las decisiones de jueces de primera instancia (confr. doctrina de los casos Texas & Pacific Railway v. Abilene Cotton Oil., 204 U.S. 426; Far East Conference v. United States, 342 U.S. 570; Weinberger v. Bentelex Pharmaceuticals, Inc., 412 U.S. 645)".*

Desde dicha perspectiva de análisis, cabe precisar que la normativa procesal cuestionada cumplimenta 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 de que se trate, 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.

Cabe valorar así también que 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.

En tal contexto debe ponderarse que el sistema previsto otorga a la comisión médica jurisdiccional un plazo para decidir de 60 días, que solo puede ser prorrogado por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, debidamente fundadas; disponiéndose la perentoriedad de los plazos y que a su vencimiento queda expedita la vía judicial. Consecuentemente, lo expuesto por la recurrente en torno a la demora que conllevaría la tramitación de la vía administrativa carece de suficiente fundamento.

En efecto, no hallo sustento para lo sostenido por la quejosa acerca de una privación de acceso al juez natural, pues, como se viera, dicha posibilidad se encuentra expresamente prevista. Tampoco se observa que, en este específico caso, exista un desplazamiento de la competencia territorial como asevera el recurrente, pues observo que en el escrito inicial se denuncia que el domicilio de la empleadora para la que prestaba tareas la actora se ubica en esta ciudad, por lo que, a la luz de las previsiones del art. 1º de la ley 27.348 no existiría obstáculo para que la comisión médica que deba intervenir corresponda a esta jurisdicción. Por lo tanto, las apreciaciones efectuadas al respecto resultan abstractas, en la medida que no se ha planteado un obstáculo concreto y específico de la demandante para acceder, de así requerirlo, a la intervención de esta Justicia Nacional del Trabajo en la etapa procesal pertinente.

Sin perjuicio de ello, cabe memorar que es facultad discrecional del legislador local decidir qué tribunales serán los competentes para tramitar y resolver los conflictos suscitados en su jurisdicción, sin que esa decisión esté sometida a reglas limitantes, cuando tal circunstancia, por sí sola, no constituye un perjuicio para el justiciable, en tanto cualquiera sea el órgano jurisdiccional competente debe asegurar los derechos que le asistan.

Sobre la base de lo expuesto, cabe concluir que los cuestionamientos ensayados por la recurrente en relación a la afectación de derechos garantizados por la Constitución Nacional, resultan meramente dogmáticos y conjeturales, pues no se observa un planteo concreto y específico en relación a un agravio actual de la demandante por el cual resulte imperioso un acceso inmediato a la instancia judicial.

Es menester asimismo señalar que, como destaca el Dr. Eduardo O. Álvarez, los cuestionamientos que de algún modo plantea la quejosa en relación a la delegación en materia de procedimiento efectuada por el legislador hacia la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, como así también en relación a la amplitud de la revisión judicial, constituyen una apreciación dogmática y conjetural de la parte, pues más allá de que, en principio, no se advierte la existencia de un obstáculo a la revisión judicial plena, lo concreto y jurídicamente determinante, reside en que no existe un agravio actual y concreto de la trabajadora, razón por la cual no corresponde expedirse respecto de una cuestión que resulta abstracta.

En sintonía con todo lo expuesto, no es ocioso memorar que, como reiteradamente lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, pues configura un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como "última ratio" del orden jurídico (C.S.J.N., 24,2,81, "Vialco S.A. c/ Agua y Energía Eléctrica", L.L: 14.7.81, pag. 2; 2.2.93, "Coccia Jorge c/ Nación Argentina", en F:316:2624; 26.12.96, "Monges, Analía c/ U.B.A.", en F:319:3148; y F:312:235, entre muchos otros). En el caso de autos se trata de una norma adjetiva que, como dijera, no restringe su derecho a una revisión judicial de lo que eventualmente se decida en sede administrativa, sino que difiere ésta por un lapso prudencial en el supuesto de existir agravio, a una etapa procesal posterior. En definitiva, la normativa cuestionada no priva a la litigante del acceso a la justicia ordinaria por lo que no se advierte afectación a garantía constitucional alguna. Por otra parte, no se observa que la recurrente hubiera expuesto argumentos que permitan verificar -con la precisión que la importancia de la cuestión merece-, el menoscabo que habría originado la aplicación de la disposición cuestionada sobre derechos constitucionalmente garantizados, por lo que su



# EL DERECHO

petición aparece como una invocación genérica de agravios conjeturales, desprovista de argumentos que justifiquen la descalificación constitucional perseguida. De la doctrina elaborada por el más Alto Tribunal se desprende que el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución Nacional causándole de ese modo un gravamen; y, para ello, es menester que precise y acredite fehacientemente en el expediente el perjuicio que le origina la aplicación de la disposición cuestionada. Por las razones expuestas, corresponde confirmar la desestimación del planteo de inconstitucionalidad bajo examen.

Por último, observo que, tal como se analizara en la sentencia apelada y en el dictamen fiscal que antecede, la cuestión aquí analizada no se enmarca en la doctrina fijada por la Corte Federal en los casos “Castillo, Ángel c/ Cerámica Alberdi” (7/9/04), “Venialgo Inocencia c/ Mapfre” (13/3/07) y “Obregón, Francisco c/ Liberty (17/3/12), pues lo que allí se analizó ha sido la centralización federal de los reclamos en detrimento de la jurisdicción local y no la legitimidad de fijar una instancia administrativa previa con carácter obligatorio.

Consecuentemente y por todo lo expuesto, voto por confirmar lo decidido en la sentencia apelada.

En atención a los términos de mi propuesta, la naturaleza del debate y la ausencia de réplica, propongo imponer las costas de Alzada en el orden causado (arts. 68, 2ª parte, C.P.C.C.N.).

**Miguel Ángel Pirolo** dijo:

Adhiero al voto que antecede, por compartir sus fundamentos.

Por todo lo expuesto, y oído que fue el Sr. Fiscal General, **el Tribunal RESUELVE: 1º) Confirmar la sentencia apelada. 2º) Imponer las costas de Alzada en el orden causado. 3º) Hágase saber a los interesados lo dispuesto por el art. 1º de la ley 26856 y por la Acordada de la CSJN Nº 15/2013, a sus efectos.**

Regístrese, notifíquese y devuélvase. – *Miguel Ángel Pirolo* Juez de Cámara – *Graciela A. González* Juez de Cámara