



RIESGOS DEL TRABAJO: Inconstitucionalidad del Procedimiento Administrativo ante las Comisiones Médicas.

1.- *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.*

2.- *El diseño instaurado a partir de las modificaciones impuestas a la Ley de Riesgos del Trabajo, consistente 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 únicamente discutir lo actuado en aquella sede, excluyendo la demanda directa.*

3.- *Al otorgarse facultades jurisdiccionales a las Comisiones Médicas, se demora innecesariamente el acceso rápido y pleno a la justicia tal como lo señaló el Máximo Tribunal en la causa "Obregón", 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.*

4.- *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 una contienda judicial, que le permita tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones legítimas frente al Juez (art. 18 citado), ya que el recurso que estatuye como mera revisión judicial 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.*

5.- *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 reitero que 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 científico de aquéllos y requieren de una formación técnico-jurídica de la que adolecen, y es natural que así sea, pues para la determinación de tales aspectos, son los jueces quienes resultan idóneos tanto desde el punto de vista científico como constitucional.*

CNTrab., sala VII, octubre 2-2017.- Mercado Hector G. c. Galeno ART S.A. s. Accidente – Ley Especial

Buenos Aires, 2 de octubre de 2017.

LA DOCTORA ESTELA MILAGROS FERREIROS DIJO:

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por la parte actora a fs. 33/42 contra la sentencia interlocutoria que a fs. 29/32 resolvió declarar la falta de aptitud jurisdiccional para conocer en el presente caso.

Y CONSIDERANDO:

La Sra. Juez *a quo*, apartándose de lo dictaminado por la Sra. Fiscal a fs. 28, entendió que la exigencia formal de transitar una instancia administrativa previa no constituye un obstáculo al acceso a la justicia, ni existe motivo alguno que justifique declarar la inconstitucionalidad de las modificaciones introducidas por la ley 27.348, ya que se encuentra garantizado el acceso a la jurisdicción, y que además, resulta acotado el plazo de trámite por ante las comisiones médicas, de modo que no correspondería por el momento habilitar la vía judicial al no encontrarse cumplido el recaudo previo establecido en dicho dispositivo legal.

El recurrente sostiene que la ley 27.348: 1.- no ha derogado las leyes de competencia material ni territorial de la Ley Orgánica, que determinaba una instancia administrativa ante el SECCLO; 2.- que no resulta aplicable la norma por la falta de adhesión del Estado provincial; 3.- que las disposiciones legales cuestionadas introducen una discriminación arbitraria entre trabajadores registrados y no registrados; 4.- que resulta violatoria del art. 18 de la Constitución Nacional



EL DERECHO

y el acceso a la justicia; 5.- que existe una imposibilidad de sometimiento al Cuerpo Médico Forense; 6.- que media una incompatibilidad con el sistema federal; 7.- que la resolución revela un apartamiento y falta de valoración del dictamen fiscal, y 8.- que incurre en violación de los principios protectorios. Insiste en la inconstitucionalidad de las comisiones médicas, en especial al indicar la intervención obligatoria y excluyente de aquéllas, y elimina la acción judicial, con lo cual se impide sustanciar la prueba ofrecida.

La índole del tema involucrado generó la necesaria intervención del Ministerio Público (arts. 1 y 31 de la Ley 27.148) y el Sr. Fiscal General se expidió en los términos que surgen dictamen que luce agregado a fs. 49.

El planteo de inconstitucionalidad del plexo normativo que obsta el acceso a la justicia a través de una acción, no fue materia de tratamiento puntual en el dictamen fiscal que antecede, más allá de alguna mención elíptica respecto al plazo que la norma le impone a las comisiones médicas.

Expuestas brevemente las circunstancias de autos, es claro que al determinarse una instancia previa de carácter obligatoria y excluyente a una vía recursiva, única previsión legal ante el órgano jurisdiccional conforme la opción que le acuerda la norma en examen, se debe analizar si la normativa que así lo determina vulnera alguna de las disposiciones contenidas en la Carta Magna, más aún cuando en el caso lo que se habilita no es una acción, sino un mero recurso, que salvo las excepciones previstas en el art. 2 (cuando medie apelación de la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central en el caso previsto en el artículo 6°, apartado 2, punto c) de la ley 24.557, sustituido por el artículo 2° del decreto 1278/2000 –enfermedad no listada- y cuando medie apelación de la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central en caso de reagravamiento del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional), son en relación y con efecto suspensivo.

En este andarivel señalo que la jurisdicción es un atributo exclusivo de los jueces, por lo tanto el art. 1 de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos de Trabajo viola el art. 18 de la Constitución Nacional que en la imposición del debido proceso encierra lo expuesto con más los principios del Juez natural y el Juez especializado.

Lo dicho se potencia en este análisis, si se tiene en cuenta que se deja en manos ajenas a la Magistratura el concepto de nexo causal en cuando a la existencia del evento dañoso, uno de los conceptos más complejos de la ciencia jurídica y definitorio del proceso todo, en tanto se encuentra involucrado nada más ni nada menos que el derecho a la salud de los sujetos especialmente protegidos por su vulnerabilidad (arts. 14 bis, 18 y 116 del a Constitución Nacional, a lo que se suma la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los Tratados Internacionales).

De modo tal que la norma aludida resulta inaplicable y al igual que en los precedentes del Máximo Tribunal *in re* “Castillo Ángel Santos c. Cerámica Alberdi S.A.” (sentencia del 7/9/2004), “Venialgo, Inocencio c/ Mapfre Aconcagua A.R.T. y otros” (sentencia del 13/3/2007), “Marchetti, Néstor Gabriel c/ La Caja ART S.A. s/ Ley 24557” (sentencia del 4/10/2007) y “Obregón, Francisco Victor c/Liberty ART S.A.” (sentencia del 17/4/2012), corresponde habilitar la instancia judicial del fuero para conocer en estos actuados, pues el acceso a los estrados judiciales no puede quedar condicionada o supeditada al previo cumplimiento de una vía administrativa que no cumple la garantía del Juez natural que tiene por fin asegurar la máxima imparcialidad en el juzgamiento de las personas (art. 18 de la Constitución Nacional) que se refuerza con la expresa prohibición establecida en el art. 109 de la Ley Fundamental.

EL DOCTOR NESTOR MIGUEL RODRIGUEZ BRUNENGO DIJO:

Coincido con la solución propuesta por mi colega, pues efectivamente el diseño instaurado a partir de las modificaciones impuestas a la Ley de Riesgos del Trabajo, consistente 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 únicamente discutir lo actuado en aquella sede, excluyendo la demanda directa.

Entiendo que al otorgarse facultades jurisdiccionales a las Comisiones Médicas, se demora innecesariamente el acceso rápido y pleno a la justicia tal como lo señaló el Máximo Tribunal en la causa “Obregón”, 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 médicos, 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



EL DERECHO

(contingencias comprendidas, situaciones cubiertas, determinación del IBM, si hay pagos clandestinos que conformen el salario, qué prueba resulta conducente, los derechohabientes legitimados, entre otros).

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 una contienda judicial, que le permita tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones legítimas frente al Juez (art. 18 citado), ya que el recurso que estatuye como mera revisión judicial 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.

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 reitero que 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 científico de aquéllos 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 quienes resultan idóneos tanto desde el punto de vista científico como constitucional.

El Máximo Tribunal ha dicho *in re* "Alvarez, 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).

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 Sr. Fiscal General califica como algo parco y barroco (fs.48) y que se encuentra reglamentado en parte por el Superintendente de Riesgos del Trabajo, con la posible laguna acerca del proceso judicial concreto ulterior (fs. 48), lo que se encuentra en pugna con el mandado constitucional como lo 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. Así lo decido.

En consecuencia, se debe asumir sin más, la aptitud jurisdiccional la presente causa



EL DERECHO

Los gastos causídicos de ambas instancias deben ser soportados por su orden, atento la índole de la cuestión debatida y la ausencia de controversia (art. 68 segundo párrafo del C.P.C.C.N.).

En consecuencia, oído que fue el Fiscal General, EL TRIBUNAL RESUELVE: 1) Revocar la resolución apelada, declarar la inconstitucionalidad del art. 1° de la ley 27.348 y asumir la aptitud jurisdiccional en los presentes actuados. 2) Disponer las costas de ambas instancias por su orden (art. 68 segundo párrafo del C.P.C.C.N.). 3) Diferir la regulación de honorarios para la etapa de la sentencia definitiva. 4) 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.