

Informe Laboral Nro. 60

Comentario al fallo “Burghi, Florencia Victoria c/Swiss Medical ART S.A. S/Accidente Ley Especial” (CNAT, Sala II, Sentencia Interlocutoria Nro 37907/2017) legitimando la intervención previa, excluyente y obligatoria de las CCMM (Artículo 1º Ley 27348)

Horacio Schick

1. Antecedentes

La Sentencia interlocutoria se sustenta en el voto preopinante de la Dra. Graciela A. González, en una demanda en la cual la actora reclamaba las prestaciones de la ley 24.557, invocando la inconstitucionalidad del nuevo régimen procesal de la ley 27348, planteo que fuera desestimado en Primera Instancia por la Jueza del Juzgado Nro. 54.

Señala en primer lugar la vocal preopinante que el recurso motivó intervención del Ministerio Público Fiscal, que se expidió a través del Sr. Fiscal General, Dr. Eduardo O. Álvarez, mediante el dictamen, cuyos términos afirma compartir íntegramente, y los da por reproducidos, por razones de brevedad.

Sobre lo dictaminado por el Fiscal General ya me he referido en Informe Laboral Nro. 59, de modo que remito a los cuestionamientos que ya se han efectuado (http://www.estudioschick.com.ar/in_59.pdf) que también propiciaba legitimar el artículo 1º de la ley 27348, con generalizaciones que se apartan del texto expreso de la ley 27348, el decreto 1475/15 y la Resolución SRT 298/17, avalando la intervención previa excluyente y obligatoria de las CCMM, propiciando la declinación de la intervención primaria de la Justicia Nacional del Trabajo (JNT).

Más adelante reseña la vocal preopinante que la Jueza de Grado interpretó “...que no existe norma constitucional alguna que prohíba los trámites administrativos ni que tienda a organizar un sistema jurídico en el que tales trámites este vedados...y que la utilización de una instancia administrativa especializada con adecuado control y revisión judicial, ha sido admitido 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 estrados judiciales lo que no ocurre en el caso ya que un trámite administrativo previo, de una duración establecida por la ley de 60 días (prorrogables por otros 30 días) no parece irrazonable” agregando que “la cuestión relativa a la posibilidad de que los tribunales administrativos ejerzan facultades jurisdiccionales, fue ampliamente tratada y discutida por la doctrina administrativa, pero a partir de los fallos de la Corte Suprema “Fernández Arias c/ Poggio” y “Ángel Estrada y Cía. S.A. s/ Secretaría de Energía y Puertos y otro” del 5/6/ 2005 Ángel Estrada”

La Dra. González ratifica estos argumentos porque considera que la apelación no reúne las exigencias adjetivas del artículo 116, de la LO ni resulta una crítica razonada de los fundamentos vertidos por la Jueza de Grado con la que concuerda.

Afirma la Jueza preopinante que, para concordar la legitimidad y constitucionalidad de una etapa administrativa debe analizarse sobre la base de la doctrina de la Corte en el ya referido caso “Ángel Estrada”, concluyendo que desde esa perspectiva de análisis la norma procesal en crisis cumplimenta adecuadamente los presupuestos considerados. Entiende razonable que los organismos médicos determinen la existencia de la minusvalía resarcible, la incapacidad, “que permita esclarecer la existencia del nexo causal con el trabajo, a fin de posibilitar un adecuado juzgamiento al respecto”. Destaca “que las CCMM creadas por el artículo 51 de la ley 24241, reúnen los requisitos de independencia e imparcialidad”.

Analizaremos en primer lugar estos argumentos esgrimidos en el fallo.

2. “Ángel Estrada” y la ley 27348.

La Corte Suprema en el fallo “legnÁ Estrada”¹ estableció como requisito para admitir facultades jurisdiccionales a los órganos administrativos, que 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.

El sistema cuestionado no prevé el control judicial amplio y suficiente exigido por la Corte Suprema, como se afirma, pues el procedimiento fue diseñado induciendo a que el damnificado consienta las resoluciones de las CCMM, al imponer que los recursos del trabajador a las decisiones de estas y, por ende, el acceso a la Justicia sean extremadamente restringidos. Para el damnificado: solo existe a como recurso a lo decidido por la CCMM una revisión ante la CMC, y recién después la apelación ante la alzada. O tiene el derecho a optar por un recurso de apelación con efecto suspensivo y en relación ante la Justicia del Trabajo, ciertamente regresivo respecto al decreto 717/96 (Art. 27 y 30) que lo concedía con efecto devolutivo. Esta definición legal sobre la que el fallo nada dice coacciona al damnificado a consentir decisiones de las CCMM, porque no puede esperar el largo proceso judicial para cobrar sus créditos alimentarios en forma inmediata. De modo que, aun siendo injustas las soluciones propuestas por quienes evidentemente hegemonizan el proceso administrativo (las ART), el trabajador deberá aceptarlas cuando no pueda esperar.

Lejos estamos de una revisión judicial amplia, cuando la ley es notoriamente restrictiva.

Todo el proceso de conocimiento se desenvuelve ante las Comisiones Médicas y sólo existe un recurso de apelación en relación y con efecto suspensivo, ante una residual Justicia del Trabajo, al que muy pocos trabajadores recurrirán, dado su estado de necesidad acentuado por su condición de convaleciente de un infortunio laboral, que le impide esperar la finalización de una doble instancia judicial para cobrar sus créditos.

El procedimiento previsto por ley 27348 y Res. SRT 298/17 es más extenso, gravoso y laberíntico que aquel establecido en el sistema de la ley 24557 original y el decreto 717/96. El carácter restitutivo de la indemnización opera como condición para reformular un proyecto de vida, lo cual no admite dilaciones. Carece de sentido que si las instancias sistémicas reconocieron un porcentaje de incapacidad y un importe dinerario, no pueda percibirlo el trabajador de forma inmediata en concepto de pago parcial. Antes se le permitía cobrar lo decidido por la CCMM e ir por más ante la Justicia. Ni eso se le ha reconocido.

La Corte estableció “los límites constitucionales de la validez del otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos”, y que se pueden sintetizar en cuatro condiciones:

- 1) Que el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos haya sido razonable;
- 2) No cualquier controversia puede ser legítimamente diferida a órganos administrativos;
- 3) Debe asegurarse la independencia, imparcialidad y razonabilidad de los órganos asignados;
- 4) Las decisiones deben estar sujetas a “control judicial amplio y suficiente” (considerando 12).

Lejos de cumplir la ley 27348 con los requisitos exigidos por la Corte Suprema como admite voto de la vocal preopinante, se puede afirmar que las mismas han sido conculcadas y no se advierten los presupuestos exigidos por el fallo “legnÁ Estrada” para autorizar razonable y legítimamente el funcionamiento de las CCMM como órganos administrativos obligatorios con las amplias facultades jurisdiccionales y menos aún la imposición de su carácter obligatorio y excluyente para reclamar las prestaciones del régimen especial.

Se afirma esta discrepancia sustancial por la siguiente alteración de los requisitos del fallo “legnÁ Estrada”:

1. Carencia de razonabilidad.

No existe la razonabilidad exigida por la Corte para encorsetar obligatoriamente a los reclamos por prestaciones de la LRT ante las CCMM, cuando se trata de funciones jurisdiccionales siempre desempeñadas por jueces, hasta 1995, y es discriminatorio respecto de los demás damnados que acceden directamente ante la Justicia, sin atravesar complejas instancias administrativas dirigidas por galenos, convertidos en jueces. Las CCMM carecen, de las condiciones mínimas para ejercer dicha jurisdicción: están compuestas por profesionales del arte de curar y, sin embargo, administran justicia. Se expiden sobre áreas ajenas a su competencia profesional. Igualmente se advierte la carencia de razonabilidad dado que no existen motivos justificados para sustraer la materia de accidentes laborales a los jueces ordinarios. Tal como sostiene la Corte

¹ CSJN, 05/04/2005, “Ángel Estrada y Cía. S. A. c. Secretaría de Energía y Puertos”.

federal en el caso “Ángel Estrada”, “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”.

La finalidad de la ley expresada en el Mensaje de Elevación del PEN 130/16, “de reducir la proliferación de litigios individuales que pondría en riesgo la finalidad del sistema”, sin contemplar sus causas, ni la siniestralidad que la origina, no es un motivo razonable y justificado para delegar funciones jurisdiccionales a entes médicos, sustrayendo a los trabajadores de sus jueces naturales. Incluso estas afirmaciones del Mensaje de Elevación son desmentidas por las propias cifras oficiales. La SRT afirma que en 2015 se habrían producido 663.442 eventos dañosos, mientras que la UART sostiene en su página web que en el mismo período se iniciaron 106.021 acciones judiciales. O sea se reconocen solo un 16% de juicios en relación a los siniestros. De modo que queda desmentida por los propios actores lo sostenido en el mensaje oficial de que la mayoría de los reclamos se procesa por la vía judicial. Es una verdadera desmesura, que no obstante se utiliza para fundamentar la mutilación de derechos fundamentales de los trabajadores como es el acceso directo a la Justicia, que existía hasta la sanción de la ley.

Sin perjuicio de que la siniestralidad es aún mayor que la registrada por la SRT por el infraregistro de enfermedades laborales, el 35% del sector informal no contemplado, como la no denunciabilidad de accidentes menores por empleadores para no ser incluidas como empresas testigos y tener aumentos de alícuotas.

2. Limitación a la atribución de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos.

Las CCMM resuelven conflictos intersubjetivos sobre materias de derecho común. Se trata de una delegación inconstitucional, en virtud de que las leyes de ningún modo pueden disminuir las atribuciones propias de los restantes poderes, especialmente del Poder Judicial, y sustituirlas por órganos no idóneos, como son los médicos para ejercer la función que representan la principal garantía de los derechos individuales (arts. 17, 18, 28, 75 inc. 12, 109 y 116 CN). No puede discutirse la idoneidad técnica de los miembros de las comisiones médicas para evaluar, desde sus conocimientos de la ciencia médica, la existencia de dolencias y las incapacidades que éstas pudieran generar. Sin embargo, la determinación del carácter laboral del accidente o profesional de la enfermedad y la relación causal con el factor laboral, constituyen materias que exceden notoriamente la competencia brindada por los conocimientos médicos y requieren indudablemente un conocimiento técnico-jurídico del cual los médicos, más allá de su buena voluntad e incluso de sus inquietudes culturales, carecen. En el marco de la garantía constitucional del debido proceso adjetivo está incluida, innegablemente, la exigencia de idoneidad técnico-jurídica de los jueces o tribunales, condición que no reúnen los integrantes de las comisiones médicas previstas en el sistema de riesgos del trabajo. Por su parte, el ejercicio de valoración de la prueba y el juzgamiento son funciones propias de los jueces que escapan a la materia específica de la administración y más aun de los médicos. El principal déficit del sistema es pretender que los médicos sean los encargados de decidir controversias entre particulares sobre cuestiones estrictamente legales.

A diferencia de lo que expone la vocal preopinante sobre limitadas funciones médicas el sistema vigente otorga a las CCMM -órganos compuestos por médicos no idóneos- amplias funciones jurisdiccionales para suplir la función judicial, excediendo notoriamente las limitadas tareas mencionadas por el fallo.

En efecto, el artículo 1° de la ley 27348 y su reglamentación convierten a las CCMM en una instancia previa y obligatoria para solicitar las prestaciones de la LRT, mudando a estos órganos en virtuales tribunales administrativos ante los cuales se desarrolla todo el proceso de conocimiento: presentación del reclamo, ofrecimiento y producción de la prueba escrita y oral, la cual a su vez puede ser desestimada por los galenos; incluso ante éstos deben presentarse los alegatos.

La Justicia del Trabajo queda reducida a una mínima expresión como instancia de apelación de un recurso que tiene carácter suspensivo y en relación. El patrocinio jurídico obligatorio -menos aun el gratuito designado por la SRT- no purga este vicio esencial que altera la garantía constitucional del debido proceso, al depositar el discernimiento del conflicto jurídico laboral ante galenos carentes de idoneidad para dirimir cuestiones para las cuales no son versados.

De acuerdo a las sucesivas reformas -incluyendo la actual-, las CCMM tienen las siguientes funciones eminentemente jurisdiccionales de las cuales ninguna mención efectúan ni la Jueza de Grado, el Fiscal General, ni tampoco ahora la Sala II de la CNAT:

Según el art. 21 de la LRT las CCMM determinan:

- a) la naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad;
- b) el carácter y grado de la incapacidad;

c) el contenido y alcances de las prestaciones en especie y dinerarias;

d) la revisión del tipo, carácter y grado de la incapacidad, y –en las materias de su competencia– la resolución de cualquier discrepancia que pudiera surgir entre la ART y el damnificado o sus derechohabientes.

El DNU 1278/00 incorporó un dictamen jurídico cuando debiera expedirse sobre la naturaleza laboral del accidente y en el caso de enfermedades no listadas que debiesen ser reparadas dentro del sistema, requiriendo además un pronunciamiento especial de la Comisión Médica Central, solo aplicable para el caso sin que su excepcional aceptación implicara una modificación del listado general.

El decreto PEN 1475/15 (29/07/2015) que modificó el decreto 717/96 dispuso que las CCMM debían recibir la totalidad de la prueba, entre ella, la testimonial, informativa (oficios) e incluso, alegatos. Conforme lo dispuesto por los arts. 8° y 9° de este decreto, las CCMM también podrán desestimar por superfluas, dilatorias o improcedentes las pruebas ofrecidas por las partes y asimismo convocar a una audiencia para evaluar la prueba, funciones indudablemente jurisdiccionales que exceden el marco de su actuación.

El decreto 1475/15 estableció el patrocinio jurídico remunerado, así como uno gratuito a cargo de un cuerpo de abogados, conformado y remunerado por la SRT. En ambos prohibió el pacto de cuota litis con los letrados.

El artículo 7°, Res. SRT 298/2017, ratificando estas funciones eminentemente judiciales agregó: “Las partes ofrecerán la prueba de la que intenten valerse en su primera presentación o hasta el momento de la audiencia médica. Podrá rechazarse la prueba ofrecida que se considere manifiestamente improcedente, superflua o meramente dilatoria. En las resoluciones no se tendrá el deber de expresar la valoración de toda la prueba producida, sino únicamente de las que fueren esenciales y decisivas para la resolución. La Comisión Médica, de oficio, podrá disponer la producción de prueba respecto de los hechos invocados y que fueren conducentes para resolver. Las partes podrán designar peritos médicos de parte para participar en la audiencia. Los honorarios que éstos irroguen estarán a cargo de los proponentes. Estos profesionales tendrán derecho a ser oídos por la Comisión Médica, presentar los estudios y diagnósticos realizados a su costa, antecedentes e informes; una síntesis de sus dichos será volcada en las actas que se labren, las que deberán ser suscriptas por ellos, haciéndose responsables de sus dichos y opiniones, pero no podrán plantear incidencias en la tramitación de los expedientes. Las Comisiones Médicas podrán indicar la realización de estudios complementarios y/o peritaje de expertos, cuando los antecedentes no fueran suficientes para emitir resolución. Se establece que serán a cargo de las Aseguradoras, aquellas que no se hubieren realizado con la debida diligencia. Caso contrario, se financiarán conforme a lo establecido en el artículo 15, ley 26425. Cuando las Comisiones Médicas lo consideren necesario para resolver el conflicto planteado, podrán solicitar la asistencia de servicios profesionales o de Organismos técnicos para que se expidan sobre áreas ajenas a su competencia profesional. Las facultades establecidas en el presente artículo serán ejercidas conforme a las disposiciones que establezca la SRT”.

El artículo 8°, Res. 298/17, establece las facultades para que las partes “aleguen” (sic.) sobre la prueba producida. Los médicos, como si fueran jueces, evaluarán las pruebas testimoniales, oficios, etcareté, con el auxilio de los alegatos de los abogados. Un verdadero disparate de simulacro de proceso administrativo, que es dirigido por médicos no aptos para ejercer las funciones jurisdiccionales descriptas.

El decreto 1475/15 en su art. 5° (art. 12 bis al decreto 717/96), ratificada por la SRT 298/2017 establece que cada Comisión Médica y la Comisión Médica Central se constituirán con Secretarios Técnicos Letrados designados por la SRT, que tendrán igual jerarquía que los miembros previstos por el artículo 51 de la ley 24241. El Secretario Técnico Letrado intervendrá en la emisión del dictamen previo previsto en el apartado 5° del artículo 21 de la ley 24557 y formulará opinión sobre las cuestiones jurídicas sometidas a su consideración. El mismo no supe las excesivas funciones jurisdiccionales otorgadas a las CCMM, pues es solo un Secretario, que dictamina, pero no resuelve. Con tal de obstruir el acceso al Juez natural del Trabajo se agregan remiendos, al ritmo de las críticas que llueven sobre indebidas funciones jurisdiccionales asignadas a las Comisiones Médicas.

La ley 27348 incorpora también a otro funcionario designado por la SRT –el titular del Servicio de Homologación– destinado a firmar el acto homologatorio con los alcances del artículo 15, LCT.

La descripción más o menos precisa de las funciones asignadas por la normativa vigente a las CCMM, se concluye que las mismas son estrictamente jurisdiccionales y, por lo tanto, no pueden ser cumplidas adecuadamente por médicos, al exceder sus aptitudes y conocimientos profesionales. No es simplemente como se afirma en el fallo una mera fijación de incapacidades y nexos causales.

Las atribuciones otorgadas a las CCMM las convierten en un verdadero Tribunal que es dirigido por los médicos de las CCMM donde deberán decidir sobre aspectos que normalmente se presentan cuestiones contenciosas, decididas por los jueces cuyo acceso directo está vedado.

Se afirma en el fallo que los reclamos por infortunios laborales se centralizan en lo esencial en determinar la incapacidad y el nexo causal.

Se discrepa con esta argumentación. Los conflictos por infortunios laborales son contenciosos jurídicos donde se debaten otras cuestiones que los médicos no están en condiciones de dilucidar. No pueden discernir planteos de inconstitucionalidad que formulen los damnificados sobre aspectos del procedimiento o las normas de fondo (v. gr., régimen de opción). Tampoco la determinación de la naturaleza jurídica del accidente o enfermedad o las divergencias del Valor Mensual del Ingreso Base por trabajos parcialmente registrados o el reconocimiento de un *accidente in itinere* desconocido por la ART, si en el mismo se ha alterado o no el trayecto entre el domicilio y el trabajo o viceversa; o sobre el nexo causal entre el hecho y el daño. En muchos casos, se discuten otros aspectos relevantes para la determinación de la existencia y extensión del reclamo, tales como la ocurrencia del evento dañoso, la índole de las tareas cumplidas, la fecha de ingreso al empleo, la extensión de la jornada laboral, la remuneración devengada, planteos relativos a la integración del salario con concepto dudosos (celular, medicina prepaga, etc.); cuestiones todas ellas para las cuales el trámite ante las CCMM y la vía recursiva limitada posterior prevista en el artículo 2º de la Ley 27348 resultan a todas luces insuficientes, vulnerándose así el derecho de defensa en juicio del trabajador.

Todas estas son materias que exceden notoriamente la competencia brindada por los conocimientos médicos y requieren indudablemente un conocimiento técnico-jurídico, del cual los médicos -más allá de su buena voluntad e incluso sus inquietudes- carecen

En definitiva, ante órganos administrativos comandados por médicos, a los que se les ha conferido indebidas facultades jurisdiccionales, se admite tramitar controversias entre damnificados por infortunios laborales y ART, en un contencioso que en la inmensa mayoría de los casos, y a diferencia de lo que se sostiene en el primer voto, versa sobre cuestiones jurídicas. No resulta razonable que se confiera funciones jurisdiccionales a órganos integrados por personas que carecen de habilitación profesional y la debida preparación para dilucidar conflictos legales.

La incursión en materias ajenas a su título habilitante y en aspectos impropios a sus conocimientos, transforma a éstas en órganos inconstitucionales. El derecho a la tutela judicial efectiva exige tener sistemas de juzgamiento adecuados a los principios y garantías constitucionales. Debiéndose tener presente que todo el proceso de conocimiento se desarrolla ante estas instancias médicas y que la Justicia actúa residualmente en una apelación diseñada extorsivamente para no ser usada por los damnificados.

Podría afirmarse a diferencia de lo sostenido por todos los Jueces y funcionarios intervinientes en la causa “Burghi” de que la principal falencia del sistema es pretender que profesionales médicos sean los encargados de decidir controversias entre particulares que involucran asuntos de naturaleza estrictamente legal. La delegación de estas facultades jurisdiccionales a los médicos de las CCMM, inidóneos para las funciones asignadas, objetivamente quebranta la garantía del juez natural y el debido proceso legal, principio que alberga el derecho a ser juzgado por jueces aptos, en franca trasgresión con el artículo 18 de la CN. Como también el artículo 8º de la Convención Americana de Derechos humanos.

No se cumple en consecuencia el segundo de los requisitos exigidos por el fallo “Ángel Estrada”, es decir la falta de idoneidad del órgano administrativo para ejercer funciones administrativas para la que no están preparados.

3. Requisito de Imparcialidad del que carecen las CCMM. Financiamiento cargo ART.

Otro de los recaudos que se sostiene en el fallo “Ángel Estrada” es la necesaria objetividad e imparcialidad del órgano administrativo dependiente del PEN para ejercer funciones jurisdiccionales.

En este sentido la Dra. González sostiene que las CCMM reúnen los “requisitos de independencia e imparcialidad requeridos”. Sin embargo ningún elemento objetivo de juzgamiento aporta para sostener este argumento. Es una afirmación meramente subjetiva y dogmática.

Por el contrario la falta de imparcialidad de las mismas proviene de diversos aspectos del funcionamiento de las mismas.

En primer lugar el financiamiento de las actividades de las CCMM se encuentra nada menos que en cabeza de una de las partes del proceso: las ART. Esto sólo condiciona a que las mismas cumplan el rol de juez independiente e imparcial, previsto en el artículo 18 de la Constitución Nacional. Las ART son Sociedades Anónimas, financian dichos organismos (arts. 37 y 50, LRT, este último, modificatorio del art. 51, ley 24.241).

Las CCMM no constituyen órganos imparciales ni independientes porque se sitúan en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, y se solventan con financiamiento de las propias ART.²

Por otro lado los médicos que las integran dependen del PEN, pero con una relación laboral de empleo privada con la SRT (art. 38, apart. 3, LRT). Su inestabilidad laboral, también conspira contra su independencia de criterio.

Estos galenos no gozan de estabilidad propia e independencia como los integrantes del poder judicial. A diferencia de los miembros de otros órganos administrativos, con facultades jurisdiccionales, los integrantes de CCMM están sujetos al despido libre con pago de indemnización en caso de rebelarse a las instrucciones de su empleador: la SRT. Pese a su condición evidente de empleados públicos algunos con mucha antigüedad no gozan de estabilidad que el artículo 14 bis reconoce a los agentes públicos, lo que objetivamente conspira contra su independencia e imparcialidad.

La SRT que designa a los médicos y supervisa el funcionamiento de todo el sistema, nunca ha sido neutral, menos lo es ahora. Como es de público conocimiento, el ente regulador de la actividad es un vocero y actor más de las Aseguradoras. Ha sido un impulsor abierto de la ley 27348 y un crítico despiadado de la labor de los abogados y activista en impedir el acceso de los trabajadores accidentados a la Justicia. El titular de la SRT, Contador Gustavo Morón concurrió junto al Ministro de Trabajo a la Comisión de Legislación de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Senadores, a defender el Proyecto del PEN.

En este sentido, también son elocuentes las palabras de la Senadora Rodríguez Machado, Jefa del bloque Cambiemos, en la apertura de la sesión del debate de la Cámara de Senadores de la ley, cuando señaló que va a poner a consideración “de este cuerpo los motivos por los cuales el PEN envía el proyecto de ART, elaborado por la SRT (sic.). Este proyecto viene trabajado durante bastante tiempo en coordinación con las empresas y gremios...y la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo que se enmarca en reducir la litigiosidad del sistema de riesgos de trabajo en la Argentina [...] hemos escuchado no solo al PEN sino también a las organizaciones obreras que plantearon lo suyo”.

Es evidente, quien viene a comandar todo el proceso contencioso administrativo, designa a los integrantes de las CCMM, a los Secretarios Técnicos y a los titulares de los Servicios de Homologación es la SRT, no es neutral, sino constanciada, con los intereses de los obligados del sistema. Se dirá que se lo hace a través de concursos, pero ya sabemos cómo funcionan estos concursos y quien designa los jurados.

Por si faltaba algún elemento para demostrar la falta de objetividad de la SRT, cabe destacar el reciente dictado por la misma de la Resolución SRT 760/2017 que crea el “REGISTRO PARA EL ESTUDIO DE LA LITIGIOSIDAD (SIREL)” el que se encargará de recabar la información de las ART y autoasegurados de todos los juicios que se inicien "en virtud de los cuales se interpongan planteos de inconstitucionalidad a los preceptos de la Ley N° 27.348 o en su defecto al Decreto N° 54 de fecha 20 de enero de 2017". No se pretende llevar un registro de cada trabajador que demanda y de sus abogados, que ya de por si es grave. Sino lisa y llanamente confeccionar una lista negra que puede tener cualquier uso desviado (ver Anexo, punto 2.1. de la Resolución). Para nada puede juzgarse a la información requerida como necesaria a los fines estadísticos, o de una hipotética mejora del sistema. Es simplemente una impúdica, ajurídica e inconstitucional resolución administrativa, destinada a amedrentar a los abogados que osamos cuestionar ante la Justicia el engendro Ley 27348. Es un inédito camino fascistoide destinado a amedrentar a los abogados que pretendemos hacer respetar el principio de legalidad y las garantías constitucionales avasalladas por el PEN y el PL, pidiendo que el Poder Judicial en el ejercicio de su función principal ejerza el control de constitucionalidad.

² Art. 2° de la Resolución 214/2017 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, B. O. 01/02/2017. Art. 5°.-Establécese la cantidad a aportar por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (A.R.T.) y los Empleadores Auto asegurados (E.A.), en la suma de pesos ciento cuatro millones ochocientos sesenta y cinco mil (§ 104. 865. 000) que será distribuida a prorrata de la cantidad de trabajadores asegurados declarada por cada uno y publicada por la S. R. T. al momento de la entrada en vigencia de la presente. (Art. sustituido por Resolución 214/2017 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, B.O. 01/02/2017). Art. 37, LRT.- Financiamiento. Los gastos de los entes de supervisión y control serán financiados por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, los empleadores auto asegurados provinciales y los empleadores auto asegurados, conforme aquellos entes lo determinen). En dicha resolución se establece que En ningún supuesto dicha contribución podrá superar:

a) En el caso de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, el uno coma cuatro por ciento (1, 4 %) del total de los importes percibidos por cuotas de contratos de afiliación.

b) En el caso de los empleadores públicos auto asegurados y los empleadores auto-asegurados, el cero coma cinco por mil (0, 5‰) de su masa salarial promedio de los últimos seis (6) meses.

Este ejercicio del derecho de defensa en juicio en el Estado de Derecho no puede ser objeto de persecución alguna.

¿Qué objetividad puede esperarse de estas Comisiones cuyos componentes y dirigentes, si el Ente que los nombra (la SRT) no es imparcial? Por el contrario llega al extremo de perseguir a los abogados que cuestionamos la constitucionalidad del sistema, hecho inédito en la historia del país. La SRT nunca fue neutral, tampoco las CCMM, siempre jugaron en favor de las obligadas del sistema: por algo los trabajadores se alejaron de ellas y recurrieron a la Justicia. Fue por la persistente negación de incapacidades de las CCMM, el infra registro de las enfermedades laborales, la negación de accidentes leves, etc. *areté*. Menos lo será ahora con los antecedentes mencionados. Los damnificados no recurrieron a la justicia porque los abogados los cautiváramos con nuestro discurso, sino porque obtenían en las instancias judiciales indemnizaciones y reconocimiento de derechos, que el sistema administrativo les negaba, en sintonía con las ART.

Por otra parte, la presencia diaria de los médicos de las ART en las CCMM crea como los que han concurrido a CCMM han visto, un evidente clima de confianza entre los médicos oficiales de las CCMM y los de aquellas. También se verifica una presión por parte de la SRT que -como ya se dijo- ha dejado de ser un ente regulador independiente para ser un mero apéndice de los obligados del sistema.

Mucho se ha hablado de la existencia de otros Tribunales Administrativos. Sin embargo no se menciona la idoneidad de sus miembros, como por ejemplo es el caso del Tribunal Fiscal de la Nación y su condición de estabilidad en sus cargos, salvo causal específica de remoción (Art. 148 de la Ley 11683).

Ser un tercero entre las partes, mantenerse ajeno a los intereses en conflicto y someterse exclusivamente al ordenamiento jurídico como criterio de discernimiento del juicio, son notas esenciales que caracterizan la función jurisdiccional, de modo que sin juez imparcial no hay propiamente proceso jurisdiccional.

En consecuencia no se puede afirmar sin mayores fundamentos la imparcialidad, independencia y objetividad de las CCMM cuando los antecedentes y experiencias de todos estos años, expresan todo lo contrario, no cumpliéndose otro de los requisitos del Fallo “Ángel Estrada”.

4. Control judicial amplio y suficiente.

Este cuarto requisito que requiere cumplir el fallo de la Corte, tampoco se efectiviza. La ley 27348 no prevé el control judicial amplio y suficiente exigido en “Ángel Estrada”.

Ya señalamos que todo el proceso de conocimiento se desarrolla ante el órgano administrativo encabezado por médicos.

Una vez emitido el dictamen por la CCMM al damnificado que no lo consienta le quedan dos posibilidades, conforme el artículo 2° y 14 que reformula el 46 de la ley 24557³.

³ Artículo 2° Ley 27348 — *Una vez agotada la instancia prevista en el artículo precedente las partes podrán solicitar la revisión de la resolución ante la Comisión Médica Central.*

El trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al domicilio de la comisión médica que intervino. La decisión de la Comisión Médica Central será susceptible de recurso directo, por cualquiera de las partes, el que deberá ser interpuesto ante los tribunales de alzada con competencia laboral o, de no existir éstos, ante los tribunales de instancia única con igual competencia, correspondientes a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica jurisdiccional que intervino. Los recursos interpuestos procederán en relación y con efecto suspensivo, a excepción de los siguientes casos, en los que procederán con efecto devolutivo:

a) 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;

b) cuando medie apelación de la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central en caso de re agravamiento del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional.

El recurso interpuesto por el trabajador atraerá al que eventualmente interponga la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central y la sentencia que se dicte en instancia laboral resultará vinculante para todas las partes.

Los decisorios que dicten las comisiones médicas jurisdiccionales o la Comisión Médica Central que no fueren motivo de recurso alguno por las partes así como las resoluciones homologatorias, pasarán en autoridad de cosa juzgada administrativa en los términos del artículo 15 de la ley 20. 744 (t. o. 1976).

Las resoluciones de la respectiva comisión médica jurisdiccional y de la Comisión Médica Central deberán ser notificadas a las partes y al empleador.

Artículo 14° Ley 27348 — Sustituyese el primer apartado del artículo 46 de la ley 24.557 por el siguiente texto:

Artículo 46: Competencia judicial.

1. Una vez agotada la instancia prevista ante las comisiones médicas jurisdiccionales las partes podrán solicitar la revisión de la resolución ante la Comisión Médica Central.

La primera es incoar una revisión ante la Comisión Médica Central, que no es un recurso propiamente dicho, sino tan solo revisar la incapacidad otorgada por la CMJ. Luego si sigue discrepando puede apelar ante la Alzada de la CMC que es la CNAT mediante un recurso de apelación. Existe una sola CMC para todo el país y hasta el momento de regir la ley tenía una demora de 10 meses en emitir dictámenes. Luego si tampoco está conforme puede apelar ante la CNAT con los plazos conocidos, que pueden llevarle en total unos dos años más. Período en el cual el damnificado no puede cobrar nada, por el carácter suspensivo de los recursos. Aunque esta instancia, poco recomendable no es propiamente un recurso sino una mera revisión de la incapacidad.

La otra opción que establece el nuevo régimen procesal es que el damnificado interponga un recurso de apelación ante la Justicia del Trabajo, en la Jurisdicción donde intervino la CMJ. El párrafo 4° del artículo 2° de la ley 27348 establece como principio general que los recursos procederán con efecto **suspensivo y en relación**.

El efecto **suspensivo** conlleva que al diferir la ejecutoriedad de la resolución recurrida hasta que se produzca el pronunciamiento final, deteniendo sus consecuencias. Se modifica así regresivamente el efecto devolutivo (Art. 27 decreto 717/96, según texto Art. 14 Decr. 1475/15, consagrara para la vía sistémica en CCMM. Este principio reconoce solo dos excepciones Pero para las ART, cuando estas apelen en los escasos supuestos de enfermedades no enlistadas del DNU 1278/00 o en los casos de reagravamiento. Para el trabajador el recurso siempre es en relación y con efecto suspensivo.

Esta modalidad recursiva determina para el damnificado que aun cuando la ART haya consentido el siniestro, el cobro de las prestaciones deberá esperar la culminación del procedimiento judicial, en el caso de que el trabajador cuestione la decisión administrativa, es decir culminar la doble instancia en el ámbito de la JNT.

Incluso poniendo en riesgo el cobro de las prestaciones en especie y por ILT en caso de negar la ART la contingencia por cualquier motivo, lo que constituye un verdadero escándalo y fomentará que las ART nieguen aún más cerradamente las contingencias para ahorrarse los desembolsos en prestaciones dinerarias y en especie. Tampoco puede el damnificado cobrar las prestaciones dinerarias aun cuando la ART haya reconocido parcialmente el crédito, revirtiendo lo reconocido por el Decreto 717/96, (Arts. 27 y 30) hoy derogados

Se induce a que el damnificado acepte un acuerdo homologatorio y las propuestas de las ART que hegemonizan sin duda el proceso en CCMM, ya que el trabajador recuperándose de un accidente no tiene “espaldas” para sostener la larga espera de un recurso judicial de doble instancia sin cobrar nada a cuenta. Se induce al trabajador a consentir las resoluciones de las CCMM porque su condición le impide esperar el proceso judicial y cobrar sus créditos alimentarios, aprovechándose el “legislador pro ART” de su evidente estado de necesidad.

La instauración del carácter **suspensivo** del recurso, en un sentido regresivo, respecto al establecido por el decreto 717/96, desfavorece la automaticidad de las prestaciones, ya que no debe olvidarse el carácter financiero que también tiene el negocio de las ART, establecido en las inversiones que efectúan con las reservas de los siniestros denunciados, con las que obtienen extraordinarias utilidades muy superiores a la

El trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según corresponda al domicilio de la comisión médica que intervino.

La decisión de la Comisión Médica Central será susceptible de recurso directo, por cualquiera de las partes, el que deberá ser interpuesto ante los tribunales de alzada con competencia laboral o, de no existir éstos, ante los tribunales de instancia única con igual competencia, correspondientes a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica jurisdiccional que intervino.

Los recursos interpuestos procederán en relación y con efecto suspensivo, a excepción de los siguientes casos, en los que procederán con efecto devolutivo:

a) cuando medie apelación de la A.R.T. 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;

b) cuando medie apelación de la A.R.T. ante la Comisión Médica Central, en caso de reagravamiento del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional.

El recurso interpuesto por el trabajador atraerá al que eventualmente interponga la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central y la sentencia que se dicte en instancia laboral resultará vinculante para todas las partes.

Los decisorios que dicten las comisiones médicas jurisdiccionales o la Comisión Médica Central que no fueren motivo de recurso alguno por las partes así como las resoluciones homologatorias, pasarán en autoridad de cosa juzgada administrativa en los términos del artículo 15 de la ley 20.744 (t.o. 1976).

propia recaudación de las alícuotas. (Ver Informe Laboral 47, en: <http://www.estudioschick.com.ar/in_47.pdf>).

La segunda característica del recurso, esto es que sea en relación (Art. 275 CPCC) determina que:

- 1) La fundamentación debe efectuarse en la instancia de origen y;
- 2) No existe la posibilidad de alegar hechos nuevos, ni producir pruebas.

Además el procedimiento ante las CMJ se impulsa mediante formularios que, si bien simplifican la denuncia, estrechan la posibilidad de alegación de hechos y el ofrecimiento de pruebas (Res. SRT 179/2015).

Dicha forma de apelación procede cuando se recurre contra resoluciones interlocutorias o providencias simples y contra sentencias recaídas en procesos sumarísimos o de ejecución o de carácter universal.

Ninguno de estos procesos especiales se equipara al reclamo en torno a las indemnizaciones tarifadas del régimen de riesgos del trabajo, que contemplan un conflicto jurídico laboral y que se equiparan a las sentencias definitivas dictadas en juicios ordinarios o sumarios.

De modo que nos encontramos en un panorama desolador. El órgano que resuelve todo el proceso de conocimiento, carece de idoneidad e imparcialidad, y la Justicia que revisa queda atada por un sistema recursivo, que borra para los damnificados laborales, la garantía de acceso a la justicia que se torna ilusoria. Los jueces al no analizar las normas legales y reglamentarias no ven esta cruda realidad normativa.

En consecuencia tampoco se cumple el requisito de revisión judicial amplio establecido en la doctrina “Ángel Estrada” La ley 27348, en su artículo 2 y 14, formulando el 46 de la ley 24557, contrariando este criterio estrecha la revisión al máximo al conceder contra la decisión de la CCMM **sólo un recurso en relación y con efecto suspensivo**, transgrediendo la exigencia de la Corte Suprema de “control judicial amplio y suficiente”.

El art. 2º de la ley 27348, que regula el recurso de apelación a la decisión de la CCMM, no supera el test de constitucionalidad, por violentar de manera ostensible el acceso a la justicia, sustrayéndolo del juez natural conforme el lugar de ocurrencia de los hechos para atribuir facultades al juez con competencia territorial en el domicilio de un tercero ajeno al proceso, es decir el de la CMJ. No se verifica en la ley 27348 y en la resolución de SRT 298/17 la garantía constitucional de un trámite judicial amplio, con adecuado derecho de postulación. Admitir sólo un recurso de apelación, es decir sólo una vía recursiva restringida contra el dictamen de la Comisión Médica, importa violar la garantía del art. 18 de la CN ya que, al resultar tan limitante, la intervención judicial prácticamente está vedada. Al establecer un mero recurso de apelación y además ni siquiera en modo libre, sino en relación, con la restricción en la producción de las pruebas que ese modo de concesión del recurso conlleva, viola la garantía constitucional del debido proceso y de la opción con que todo ciudadano debe contar.

La intervención judicial queda reducida a una mínima expresión pues todo está diseñado para que no intervenga la Justicia. No existe revisión judicial plena como interpreta, sino solo un limitado recurso ante la Justicia que –desde ya anticipamos– pocas veces se utilizará. El recurso de apelación en relación y con efecto suspensivo debe ser presentado ante el Servicio de Homologación en el exiguo plazo de 15 días de notificada la resolución de la CCMM (art. 16, Res. SRT 298/17).

Siendo el **recurso en relación** el damnificado quedará condicionado por las posiciones fijadas en la instancia administrativa; expresada en simples formularios, con limitaciones probatorias y sujetas a las desestimaciones de las pruebas ofrecidas, decidida su admisibilidad o no por las CCMM. De esta manera se imponen así restricciones procesales discriminatorias y peyorativas a los trabajadores siniestrados, respecto del resto de los ciudadanos dañados por circunstancias no laborales.

La ley 27348 (arts. 1º a 3º) al determinar que la sustanciación del proceso de conocimiento trámite en la instancia administrativa, subtrae a la Justicia del Trabajo de sus facultades jurisdiccionales quedando como una instancia de apelación restringida por el carácter suspensivo y en relación del recurso de apelación, no pudiéndose dilucidar ni producir ningún extremo que no hubiera sido introducido en la etapa administrativa.

En definitiva, contrariando la doctrina del fallo “legnÁ Estrada” no se verifica en el diseño procesal de los artículos 1º, 2º y 3º ley 27348, la garantía constitucional de un trámite de revisión judicial amplio. Admitir sólo una vía recursiva restringida contra los dictámenes de la Comisión Médica significa vulnerar la garantía del debido proceso legal del art. 18 de la CN, pues sólo queda una intervención judicial limitada a los recursos previstos en la ley, como único medio de revisión de lo decidido por las CCMM.

Cuando se trata de pronunciamientos jurisdiccionales emanados de órganos administrativos debe garantizarse su sujeción a un control judicial con esa calificación a fin de impedir que aquéllos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior.

En definitiva existe agravio constitucional originado en privación de justicia, pues ésta se configura toda vez que un particular, no obstante hallarse protegido por la garantía del art. 18 de la CN, queda sin juez a quien reclamar la tutela de su derecho, sea que ello ocurra porque declinen su intervención todos los jueces en conflicto, o en virtud de la derogación de las normas que creaban los tribunales competentes para entender en las causas, a raíz de preceptos legales que lisa y llanamente excluyen la debida intervención judicial o la retacean de tal forma que se torna ilusoria. **En efecto el recurso en relación y con efecto suspensivo luego de tramitar todo el proceso de conocimiento ante las CCMM impide a los damnificados el derecho a una tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso.**

Se están creando comisiones especiales vedadas por el artículo 18 de la CN, en definitiva un *Fuero Pro ART*, con el aval del Dictamen bajo análisis, que imagina un control judicial a las actuaciones de las CCMM, que la ley no crea en absoluto.

El control judicial de la decisión de los órganos administrativos para su legitimidad requiere ser amplio y profundo, admitiendo un extenso debate causal con amplitud de pruebas. El sistema recursivo establecido –en relación y con efecto suspensivo– no supera un mínimo test de constitucionalidad. Se veda el acceso a la justicia y la incorporación de un patrocinio letrado, en absoluto está garantizando la bilateralidad. La jurisdicción administrativa sólo es válida si luego se permite un amplio control judicial, con debate causal amplio con libertad probatoria, conforme surge del enlace armónico de los artículos 18, 109 y 116 de la Constitución Nacional.

Sólo por la ausencia de revisión judicial amplia, atento el carácter de los recursos existentes, aunque no únicamente, el diseño procesal de los artículos 1º, 2º y 3º de la ley 27348, adolece de una inconstitucionalidad total, en virtud de que las leyes de ningún modo pueden disminuir las atribuciones constitucionales de los poderes, especialmente del Poder Judicial, que representa la principal garantía de los derechos individuales (arts. 17, 18, 28, 75, inc. 12, 109 y 116, CN).

3. Perentoriedad de los plazos en el procedimiento ante las CCMM

Afirma la vocal preopinante que “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.”

Es evidente que no se ha efectuado una lectura detenida de la ley y la Resolución SRT 298/17, porque de otro modo, no se afirmaría la existencia de aquel plazo de 60 días y menos aún que vencido el mismo quede expedita la vía judicial. Luego de esta primera aclaración cabe referirse a la segunda afirmación del Dictamen sobre el plazo perentorio de los invocados 60 días y que según la lectura del texto legal finalizados los cuales estaría expedita la vía judicial. Nada de eso surge del texto de la ley, ni de la Resolución SRT 298/17 que la reglamenta.

El artículo 3º de la ley 27348, en su tercer párrafo establece que: *La comisión médica jurisdiccional deberá expedirse dentro de los **sesenta (60) días hábiles administrativos, contados a partir de la primera presentación debidamente cumplimentada y la reglamentación establecerá los recaudos a dichos efectos. Dicho plazo será prorrogable por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, debidamente fundadas. Todos los plazos resultarán perentorios y su vencimiento dejará expedita la vía prevista en el artículo 2º de la presente ley. La demora injustificada que pudiere imputarse a la respectiva comisión médica jurisdiccional hará incurrir en falta grave a los responsables.***

Pero el inicio del plazo de los 60 días hábiles administrativos referido no comienza a computarse desde que la ART o el damnificado efectúan la denuncia ante la CCMM, sino en la forma que dispone la Resolución 298/17 que reglamenta la ley.

Así lo regula el artículo 32 de la Resolución 298/17 cuando señala: *A los efectos del cómputo del plazo de sesenta (60) días establecido por el artículo 3º de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, entiéndase como “debidamente cumplimentada la presentación”, en los términos siguientes:*

1. Para los procedimientos del Capítulo I del presente Título: cuando se hallaren cumplidos los recaudos exigidos por el artículo 4º de la presente resolución para el inicio del trámite por parte de la Aseguradora de Riesgos del Trabajo o el empleador

autoasegurado, con el requisito del patrocinio letrado obligatorio para el damnificado que preceptúa el artículo 36 del Capítulo IV de la presente.

2. *Para los procedimientos del Capítulo I del presente Título iniciados por el damnificado, previstos en los artículos 3° y 9° de la Ley 179/2015, o la que en el futuro la reforme o sustituya, correspondientes al trámite de rechazo de enfermedades no listadas y en el caso de los trámites por rechazo de denuncia de la contingencia; y, una vez cumplido el requisito del patrocinio letrado obligatorio para el damnificado que preceptúa el artículo 36 del Capítulo IV de la presente, cuando concluya la intervención del Secretario Técnico Letrado con dictamen favorable a la pretensión del trabajador y se deriven las actuaciones a la Comisión Médica para el inicio del trámite médico.*

En los casos en que además de los requisitos establecidos, la S.R.T. efectúe a las partes requerimientos necesarios para dar inicio al trámite, cuando los mismos sean cumplimentados.

Es decir, no basta la denuncia del siniestro para que se inicie el cómputo del plazo de 60 días, sino que deben haberse cumplimentado los requisitos que exigen la reglamentación en las presentaciones, el patrocinio letrado y todo otro recaudo que requiriera la SRT. Hasta tanto no se satisfagan estas previsiones –a criterio de las CCMM- no se iniciará el cómputo de los plazos administrativos que prevé la ley.

Esta disposición es una llave abierta para estirar el proceso a *piacere* del funcionario de turno. Sobre todo conociendo los antecedentes del funcionamiento previo de las CCMM, y el desborde de causas que tendrán que atender a partir de ahora, con una estructura a todas luces insuficiente.

Como se observa, lejos estamos de esos 60 días perentorios que reivindica el fallo sin un estudio o conocimiento de campo, incluso de la reglamentación de la ley.

El artículo 7° de la Resolución SRT 298/2017 que reglamenta el artículo 3° de la ley 27348 establece a su vez, que el plazo legal de 60 días hábiles administrativos sólo se podrá prorrogar por única vez por otros **30 días con el objeto del producir la prueba ofrecida** por las partes o dispuesta de oficio, como las diligencias destinadas a esclarecer las cuestiones de hecho relacionadas al accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Esta disposición que le impone la ley al procedimiento ante las CCMM, en comparación con los plazos judiciales, desconoce en primer lugar la realidad actual de estos trámites que lejos están de cumplir dichos plazos, salvo que el trabajador se allane a las propuestas indemnizatorias de las ART, cuando exista acuerdo previo entre el damnificado y la ART, que es lo dominante en la realidad. Con la diferencia de lo acordado con anterioridad a la vigencia de la ley 27348 en las Oficinas de Visado y Homologación podía ser ulteriormente revisado en instancia judicial. Ahora los acuerdos celebrados ante el Servicio de Homologación tienen carácter de cosa juzgada en los términos del artículo 15 de la LCT.

Pero frente al conflicto, la negativa de enfermedades, y a reconocer la existencia de infortunios o el nexo de causalidad, el trámite administrativo suele alargarse a tiempos muy superiores a los indicados en la ley. Creemos por lo tanto que la mezquindad preexistente se acentuará con la impunidad que le da el nuevo régimen y más aún si la Justicia lo legitima.

Por otra parte, las CCMM, incluso en el ámbito de la CABA, no cuentan con la infraestructura suficiente como para absorber los reclamos de infortunios laborales que admitían los 80 juzgados laborales existentes y las 10 Salas integrantes de la CNAT, de modo que el plazo de 60 días parece ilusorio. La Comisión Médica Central, antes de que comenzara a regir la ley 27348 tenía un atraso de 10 meses: imaginemos lo que puede extenderse esta demora si las causas que tramitaban en tribunales de todo el país recaen en esa instancia Central, que no ha sido ampliada.

Es indudable que la consecuencia será el cansancio de las víctimas ante el atraso, lo que las forzarán a conciliar en términos indecorosos y lesivos a sus intereses para no verse más perjudicados con las demoras. Los que diseñaron el sistema son conscientes de esta situación.

¿Es posible que el Dictamen omita estas circunstancias hartamente evidentes?

Por algo sabiamente la Corte dictó el fallo “Obregón” para no retardar el acceso de los damnificados a la Justicia.

Por otra parte la norma habla de un plazo de 60 días perentorios, pero que pueden ser prorrogables por cuestiones de hecho, y aquí está la trampa, que hoy mismo ya padecen los trabajadores, porque la excepcionalidad fácilmente se puede convertir en regla, por la cantidad de siniestros a procesar y la escasez de CCMM existentes. Si los damnificados no cuestionan la propuesta de las ART, se ahorran tiempo, pero en desmedro de sus derechos.

El plazo de sesenta (60) días hábiles administrativos, contados a partir de la primera presentación debidamente cumplimentada, es prorrogable por otros (30) días hábiles más, por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente o de la enfermedad profesional.

Pero además de poder extenderse por 30 días más, los 60 días previstos inicialmente (Artículo 7 Resolución SRT 298/17) también *adicionalmente* se le permite a la autoridad de aplicación que pueda *suspender* el curso del plazo máximo de sustanciación *por demoras imputables a las partes*. Es decir, por razones discrecionales de los médicos que dirigen el proceso, muy diferente a lo expresado en el Dictamen de marras que afirma que deben ser “excepcionales y fundadas”.

La experiencia hasta el presente indica que el trámite ante la comisión médica tampoco cumple los parámetros de celeridad que invocan sus defensores.⁴

Singularmente, en caso de incumplimiento de los plazos legales, el art. 3º párr. Quinto de la ley 27348 dice: *Todos los plazos resultarán perentorios y su vencimiento dejará expedita la vía prevista en el artículo 2º de la presente ley.*

Esto significa que no habilita la acción judicial plena, como pareciera afirmar el Fallo, que sería lo lógico frente al fracaso del órgano administrativo, sino que sólo otorga la pobre vía recursiva del artículo 2º de la misma ley. No puede legítimamente dictarse la constitucionalidad de la ley, omitiendo mencionar la realidad normativa absolutamente discrecional y discriminatoria, que evita por todas las vías el acceso de los damnificados a la justicia.

Se trata de un verdadero acto de ficción de la ley, porque solo se postula como remedio ante la grave falta de no cumplir los plazos máximos del artículo 3º de la ley 27348, ya flexibilizados y estirados por la reglamentación: la interposición de *un recurso de apelación en relación y con efecto suspensivo*, frente a un proceso de conocimiento administrativo inconcluso. De tal modo no se está haciendo más que dejar en estado trunco la posibilidad resarcitoria del damnificado.

El fallo bajo análisis parece suponer que ese recurso de apelación pareciera imaginar que debería convertirse en caso de vencimiento de los plazos máximos del proceso administrativo en un derecho a la acción judicial ordinaria ante la Justicia laboral.

Pero la ley taxativamente dice lo contrario, de modo que para fallar con objetividad acerca de la incompetencia o no de la Justicia del Trabajo y no legitimar el régimen procesal de la ley 27348 sobre la base de supuestos no previstos, debió atenerse a los términos de esta última, y no suponer una revisión judicial plena inexistente, en base a omitir un análisis riguroso de la norma.

Por ejemplo, un caso distinto es el de la ley 10456 de la Provincia de Córdoba que adhirió a la ley 27348 en los términos del art. 4º del mismo régimen, pero entre otras diferenciaciones, estableció que una vez agotada la vía de las CCMM, el recurso de apelación del art. 2º, es sustituido por el derecho del damnificado de promover ante la Justicia del Trabajo competente en aquella jurisdicción, una acción laboral plena, conforme el Código Procesal laboral vigente en dicha provincia, estableciéndose un plazo de caducidad para promover la demanda de 45 días *selaiciduj selibáh*, más generoso que los 15 días establecidos por el art. 16 de la Res. SRT 298/17, para interponer el recurso de apelación ante el Servicio de Homologación.⁵

⁴ El Dr. Raúl Ojeda comenta que era el único Juez que pedía pericia médica a las CCMM en etapa judicial, y las mismas tardaban 3 o 4 meses, se pregunta entonces: ¿cuánto tardarán ahora cuando sustituyan a 80 Juzgados? (RDL, 2017, Reforma a la LRT, “Comentario al pasar relativos a la Ley 27348 pág. 191). Agregando que en CABA hay 10 CCMM que deberán absorber el trabajo de 80 Juzgados del trabajo, concluyendo que “el plazo máximo previsto es ilusorio”.

⁵ El art. 2 inc. g, ley de Córdoba 10.456, establece: “Agotamiento de la vía administrativa ante la comisión médica de la jurisdicción, prescindiendo de la obligatoriedad para el trabajador afectado de interponer recurso ante la Comisión Médica Central, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 24.557 (texto según modificación introducida por Ley N° 27.348). Los recursos que interpongan las aseguradoras de riesgos del trabajo no tendrán efecto suspensivo respecto de la incapacidad determinada y del monto de capital correspondiente y solo lo tendrán al efecto devolutivo. El trabajador podrá optar por promover la acción ante los tribunales ordinarios en materia laboral según el artículo 9 de la Ley 7987, atrayendo el recurso que eventualmente interponga la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central y la sentencia que se dicte en sede laboral resultará vinculante para ambas partes. Si las partes consintieran los términos de la decisión emanada de las Comisiones Médicas Jurisdiccionales, tal resolución hará cosa juzgada administrativa, quedando definitivamente concluida la controversia. La homologación de los acuerdos estará a cargo del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Córdoba”. Y sobre el Art. 3.- Los recursos que interpongan las aseguradoras de riesgos del trabajo no tendrán efecto suspensivo respecto de la incapacidad determinada y del monto de capital correspondiente y solo lo tendrán al efecto devolutivo. El trabajador podrá optar por promover la acción ante los tribunales ordinarios en materia laboral según

En definitiva, la ley 27348, una vez vencidos los 60 días hábiles administrativos con las sucesivas extensiones y suspensiones habilitadas por la ley y la reglamentación, deja al trabajador en estado de indefensión porque se lo pretende igualmente someter al mismo recurso de apelación en relación y efecto suspensivo del art. 2º, como si el proceso de conocimiento hubiera culminado normalmente, cuando existe un flagrante incumplimiento legal.

En virtud de todo lo expuesto tampoco se justifica lo admitido por la sentenciante cuando señala: “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 si sola, no constituye un perjuicio para el justiciable, en tanto cualquiera sea el órgano jurisdiccional competente debe asegurar los derechos que le asistan.”

Respecto al acceso al Juez natural lo expuesto hasta el presente ha demostrado que el nuevo régimen procesal determina que todo el proceso de conocimiento del conflicto jurídico laboral queda depositado en un órgano inidóneo, los médicos integrantes de las CCMM. La justicia del trabajo, justicia natural que siempre dilucidó estos conflictos queda reducida a una mínima intervención, a resolver un recurso en relación y con efecto suspensivo que el trabajador es inducido a no utilizar. Por el contrario se fomenta que acuerde las iniciativas de las ART en el –Servicio de Homologación, pues no tiene posibilidad de aguardar largos años la finalización del proceso de apelación de doble instancia judicial, sin cobrar a cuenta, como si lo podía hacer con anterioridad.

Respecto a la alteración de las reglas competenciales en sustitución del artículo 24 de la LO, si bien no es aplicable al caso de marras, no compartimos que el legislador tenga libertad discrecional de alterar derechos adquiridos que implican afectación constitucional y discriminación social intolerable para con los trabajadores.

Precisamente uno de los aspectos más relevantes y regresivos de la ley 27348 y que merece reproche constitucional por su evidente carácter discriminatorio fue determinar que lo resuelto por las CCMM sólo pueda ser apelado ante la justicia del lugar donde aquellas intervinieren, alterando el procedimiento laboral vigente que habilita al trabajador a demandar en la jurisdicción del lugar de ocurrencia del accidente, el de la prestación de servicios o el del domicilio legal del demandado -ART o empleador- (art. 24 de la ley 18345).

En efecto, el art. 2º segundo párrafo de la ley 27348 establece: “El trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del Fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **según corresponda el domicilio de la comisión médica que intervino**” (tra medí. 14 que modifica al art. 46, ley 24557).

A su vez la competencia de la Comisión Médica Jurisdiccional de acuerdo a lo dispuesto en el art. 1º segundo párrafo, es la **del domicilio del trabajador, el lugar efectivo de prestación de servicios o, en su defecto, al domicilio donde habitualmente aquel se reporta a opción del trabajador.**

De este modo se priva al trabajador de la opción de iniciar el trámite administrativo ante la CCMM del domicilio del deudor, y -lo que es mucho más gravoso- ya adquiere tinte discriminatorio e inconstitucional, dado que dentro de las posibilidades de apelar la decisión de la CCMM se le impide hacerlo ante la justicia con jurisdicción en el domicilio del deudor.

el artículo 9 de la Ley 7987, atrayendo el recurso que eventualmente interponga la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central y la sentencia que se dicte en sede laboral resultará vinculante para ambas partes. A tal efecto, el artículo 3º reza: “Entiéndase que los recursos ante el fuero laboral aludidos en el artículo 2º de la Ley 27.348 y 46 de la Ley 24.557 (texto según modificación introducida por Ley 27.348), deberán formalizarse a través de la acción laboral ordinaria, con arreglo a lo dispuesto en la Ley 7987”.

Se está modificando el art. 24 de la ley 18345 -vigente para la Justicia Nacional del Trabajo (JNT)- que establece: “en las causas entre trabajadores y empleadores será competente, a elección del demandante, el juez del lugar del trabajo, el del lugar de celebración del contrato, **o el del domicilio del demandado**”.

Se altera la triple opción que con carácter amplio, en beneficio del acreedor, autoriza dicha norma procesal laboral para poder accionar ante la JNT sin hacer las distinciones limitativas que dispone la ley 27348. Este beneficio de larga data consagrado por la ley procesal es mutilado en claro disfavor de las víctimas, sin ningún fundamento racional, más que el de cercenar un derecho que ya poseían los trabajadores.

Luce evidente la intención de apartar al trabajador de la JNT, eliminando la opción vigente del artículo 24 de la LO, que posibilita al acreedor elegir la competencia en función del domicilio legal de los obligados del sistema o el lugar de concertación del contrato o de ejecución del mismo, según su conveniencia.

La Señora Jueza Preopinante pasa por alto la discriminación social manifiesta por cuanto también el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN) permite al resto de los habitantes demandar en el domicilio del deudor o su aseguradora (art. 5º, CPCCN) cuando acciona por daños y perjuicios, mala praxis o incumplimiento contractual. De ese modo se violenta el artículo 16 de la Constitución Nacional (Principio de Igualdad y no discriminación) en forma similar al que hacía el derogado artículo 39.1 de la ley 24557.

Este diseño discrecional tiene la finalidad manifiesta de evitar que se presenten reclamos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde tienen su domicilio legal la mayoría de las ART, porque se quiere apartar a la JNT que por lo menos hasta el presente resguardaba los créditos laborales frente a la inflación y era refractaria a las presiones de los obligados del sistema. Todo ello motiva los intentos de exclusión de su intervención en la nueva ley, que se enmarca en los ataques oficiales a abogados y jueces de esta misma Justicia Nacional del Trabajo.

La ley 27348 también colisiona con los arts. 20 y 21 de la ley 18345, que determinan la intervención obligada de la Justicia Nacional del Trabajo en la medida que exista un conflicto jurídico entre trabajadores y empleadores y obviamente sus aseguradoras y que estén relacionados con la ejecución del contrato de trabajo. Indudablemente el infortunio laboral se encuentra abarcado por estas normas, y deberá tener preeminencia como norma más favorable por sobre lo dispuesto en la ley 27348.

Sin embargo esta gravosa modificación legal, discriminatoria y por lo tanto en contravención con nuestra Carta Magna, no merece ningún cuestionamiento ni mención en el Dictamen fiscal.

La aplicación de los principios propios que dan autonomía al derecho del trabajo, las soluciones de la norma posterior sobre la anterior y de la especial sobre la general, aparecen desplazadas por la aplicación de principios propios del derecho del trabajo, que consagran la solución más favorable enunciada y la aplicación de los principios de progresividad y no regresividad tutelados por el art. 26 de la Convención Americana y 2.1 del PIDESC –entre otros–, de manera que alcanzado el reconocimiento de un derecho, en el caso la competencia de la justicia del trabajo en caso de domiciliarse el deudor en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no puede haber regresividad sin afectar esos principios liminares así como, el ya mencionado principio de igualdad ante la ley. Deberá prevalecer la solución de la norma más favorable del art. 24 de la LO, que no ha sido derogada, en cuando atribuye la competencia a la Justicia Nacional del Trabajo por cuanto la negación de ese derecho vigente en el caso de que el deudor se domicilie en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, afecta sustancialmente un derecho cercenado al damnificado y la razón histórica de la existencia de la Justicia Nacional del Trabajo, integrada por 80 Juzgados y 10 Salas que integran su Cámara de Apelaciones.

En la Justicia Nacional del Trabajo tiene preeminencia la aplicación de los artículos 20, 21 y 24 de la ley 18.345 como norma más favorable (art. 9º, LCT) y expresión del principio protectorio.

Conforme estas precisiones y derechos en relación a los demás dañados y la vigencia del principio protectorio y de no discriminación, no puede considerarse como una facultad discrecional del legislador, sin reglas limitantes modificar la competencia y derogar el mejor derecho consagrado en el artículo 24 de la LO, como se afirma en el fallo, sin afectar el principio de igualdad y no discriminación.

4. Patrocinio letrado no vicia los defectos del sistema

Se afirma en el fallo que “cabe valorar así también que el procedimiento administrativo asegura que el trabajador cuente con asistencia letrada”.

Sin embargo lo cierto que tan elemental requisito no es suficiente para superar, o compensar las deficiencias intrínsecas del sistema que hemos venido apuntando, que hacen a la imparcialidad del órgano, a la falta de una revisabilidad plena de la justicia, a la existencia de un recurso de apelación en relación y con efecto suspensivo que fomenta que el damnificado este inducido a consentir las propuestas de las ART convalidadas

por las decisiones de las CCMM, a las que por otro lado se les ha depositado tramitar todo el proceso de conocimiento del conflicto jurídico de infortunios laborales, desde la denuncia, hasta los alegatos y la presentación del recurso ante el Servicio de Homologación, incluido el acuerdo ante este último órgano también integrado a las CCMM.

Por otra parte las características y limitaciones de patrocinio tampoco lejos están de purgar todos los vicios del procedimiento señalados.

La incorporación de un patrocinio letrado obligatorio al damnificado, en los Artículo 1° y 2° último párrafo de la ley, con prohibición del pacto de cuota Litis, conspira contra su transparencia, ya que pareciera que en vez de protegerlo está destinado a consolidar la pérdida de sus derechos, porque ahora los acuerdos celebrados con respecto a las incapacidades permanentes definitivas, homologados administrativamente ante las CCMM, adquieren carácter de cosa juzgada, con los alcances del artículo 15 de la LCT e irrevisables en instancias judiciales ulteriores. Además el decreto 1475/15 creó un servicio jurídico gratuito a cargo de la SRT, para “defender a los trabajadores en CCMM”, lo que evidentemente pone en duda la idoneidad y la tutela de sus representados, por parte de estos profesionales.

Se trata más que nada de un maquillaje cosmético del sistema, intentando una complicidad de los operadores jurídicos ante un procedimiento lleno de los vicios de constitucionalidad que se vienen señalando. Se busca al abogado para legitimarlos probables abusos, y acuerdos lesivos que se llevaran a cabo con los trabajadores que estarán inducidos a aceptar las decisiones de las ART, por el carácter suspensivo de los recursos a las decisiones de las CCMM.

Si el abogado del damnificado en la instancia administrativa legitima y consiente liquidaciones o incapacidades insuficientes, desajustadas y desvalorizadas, puede configurarse un perjuicio definitivo a su patrocinado, porque esas actuaciones administrativas, son irrevisables en instancia judiciales ulteriores, por el carácter de cosa juzgada que adquiere la decisión de la CCMM.

Por otra parte en el supuesto de una defensa genuina del letrado del trabajador que se le aconseja no aceptar la propuesta de la ART o la decisión de la CCMM, ofreciéndole la alternativa de litigar en la Justicia, en un proceso judicial de doble instancia, que a diferencia de la etapa pretérita, debe asumir sin cobrar nada a cuenta. Es evidente que este consejo profesional caerá en “saco roto”, porque el trabajador no puede esperar todo ese proceso en condiciones inermes sin cobrar parte de su indemnización. El carácter “suspensivo” del recurso tiene ese efecto “disciplinador” que el mejor abogado no podrá compensar, mientras el régimen instituido siga vigente.

Estamos frente a un camuflaje de mayor tutela que busca legitimar las actuaciones inconstitucionales de las CCMM, pretendiéndoles dar un viso de legalidad, no logrado.

Otro de los interrogantes, ya anticipado, es sobre la contraprestación de los servicios profesionales. La regulación de honorarios de los letrados de los damnificados surge confusa.

Si lo designa el trabajador la resolución reglamentaria se refiere a la regulación de los honorarios a cargo de la ART en el artículo 37 de la Res.SRT 298/2017 de la siguiente manera: Respecto de los honorarios profesionales de los abogados patrocinantes de los trabajadores o sus derechohabientes que se encuentran a cargo de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo o Empleadores Auto asegurados, por su labor profesional conforme lo descripto en el párrafo anterior, resultarán de aplicación los porcentajes previstos en las disposiciones de las leyes de aranceles de cada jurisdicción, de corresponder. Ello, únicamente en el caso de que su actuación profesional resultare oficiosa y se hubiera reconocido total o parcialmente la pretensión reclamada por el damnificado en el procedimiento ante las Comisiones Médicas. Lo expuesto, deberá notificarse a las partes y a los letrados intervinientes que tramiten los procedimientos regulados en la presente. En ningún supuesto los honorarios profesionales precedentemente aludidos se fijarán o regularán en el ámbito de las Comisiones Médicas ni del Servicio de Homologación. Lo serán a posteriori por regulación judicial. Otra demora desalentadora.

Si el damnificado no tiene abogado al promover la denuncia por parte de los obligados del sistema, se le designa uno de gestión gratuita a cargo de la SRT conforme el cuerpo de letrados del mismo ente regulador (Decreto 1475/15, Artículo 20 vigente). Esta categoría de nuevos letrados pueden llegar a tener una clara incompatibilidad con los damnificados consintiendo resoluciones en contra de sus patrocinados, generando una eventual contradicción de intereses entre el letrado y el damnificado. Son gratuitos no pueden cobrarles a sus clientes el Pacto de cuota Litis, ni a las ART, sus honorarios. Solo cobrarán el sueldo de la SRT. Otro funcionario más dependiente del sistema. Parece difícil encontrar en este contexto de gratuidad solventada por la SRT letrados con idoneidad y profesionalismo, que con seriedad e independencia defiendan al trabajador en la inmensa maraña legislativa del sistema de daños laborales.

Indudablemente, también aquí se ejerce cierta restricción que impide al trabajador o cuando menos condiciona la libre elección de su representación profesional. Esta normativa, en última instancia, atenta contra una auténtica, genuina y plena defensa jurídica que necesariamente involucra la libre elección de un abogado especializado con preparación suficiente para la defensa de sus derechos. Con la primera intimación que se cursa al trabajador para que opte por la CCMM, en caso de denuncia del siniestro por la ART, la SRT le ofrece el patrocinio gratuito de su cuerpo de abogados gratuitos.

El alcance y realización del derecho de defensa no puede estar subordinado o depender del carácter obligatorio de una postulación oficial con arreglo a la legislación de un procedimiento administrativo. Hay en juego no solo ciencia y saber sino también valores como la confianza e, indudablemente, la experiencia y la autonomía de criterio.

El ejercicio regular del derecho en la gran mayoría de los casos de los trabajadores jamás podría haber llegado a percibir sus créditos sino a través de la actuación de sus abogados, que durante largos años, y soportando vicisitudes y demoras en los tribunales, por todos conocidas, llevan adelante las causas asumiendo junto a sus representados el alea del resultado del pleito.

Por otra parte la insistencia con la prohibición del Pacto de Cuota Litis sobre los letrados que defendemos trabajadores, resulta claramente arbitrario y violatorio de los derechos consagrados en la Constitución Nacional a una retribución justa y a la igualdad ante la ley, ya que en los restantes reclamos laborales y en los, accidentes civiles no laborales se permite la celebración de pactos de cuota Litis, teniendo en cuenta además el carácter alimentario de los honorarios de los abogados, los mismos no deben ser disminuidos afectándola libertad de contratación del abogado y su cliente, impidiendo que los abogados defendamos el derecho de los, trabajadores accidentados., fomentando la intervención de los abogados gratuitos de la SRT.

Muy en particular vale la pena traer a colación la larga lucha tribunalicia llevada adelante por un conjunto de abogados enfrentando la Ley de Riesgos del Trabajo, logrando a través de esos planteos la definitiva jurisprudencia consagratoria por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que hizo colapsar los pilares de inconstitucionalidad de la ley 24557. Todo ello ante el silencio, y la omisión de los demás poderes de la Nación y la inacción de otros sectores sociales involucrados en esta delicada cuestión que afecta alrededor de 700.000 trabajadores, sólo los reconocidos por la SRT en el sector formal, que año a año se accidentan.(aunque en verdad son muchos más)

Los trabajadores jamás hubieran tenido resarcimiento económico adecuado para la reparación integral por los daños y perjuicios que sufrieron si no hubiera existido abogados laboristas que representaron sus derechos a costo y riesgo de su actividad profesional exclusivamente.

Hay discriminación y menoscabo del trabajo profesional de los abogados laboristas que con su esfuerzo han logrado relevantes conquistas para sus representados, abandonados y traicionados por las ART, sus representantes naturales los sindicatos. como se ha visto con la posición de la CGT en la discusión de esta ley y antes con la 26773, y mucho antes con el aval que le dieron a la ley 24557, y toda la legislación precarizadora al firmar junto a las Cámaras patronales y el gobierno en Julio de 1994 el “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad social”, donde se establecieron las bases programáticas de las leyes de desprotección laboral, entre ellas la 24557 que eran sancionadas por los legisladores, invocando el aval sindical, Igual que en el 2016/2017, Fuimos los abogados con nuestros planteos que quebramos esos hechizos de inconstitucionales, con nuestros demandas que llegaron a la Corte se pudieron dictar los históricos fallos que modificaron el sistema pretoriamente por uno nuevo, que se viene demoliendo desde 2012 y se quiere terminar des destruir volviendo, a la ignominia de la ley original.

Prohibir solo el pacto de ‘cuota litis’ a los abogados laboristas mientras se les permite a los letrados de los demás fueros constituye una discriminación que solo se explica desde la perspectiva corporativa de alejarnos de la representación letrada de los damnificados y que estos recurran a los letrados gratuitos ´provistos por la SRT, conforme lo dispone el artículo 20 del decreto 1475/15.

La realidad demuestra que los clientes, los trabajadores, en su inmensa mayoría se encuentran satisfechos con nuestros éxitos profesionales que los benefician y sin los cuales hubieran, continuado con la ignominia de la ley original.

La prohibición del pacto de ‘cuota litis’ es parte de la campaña en contra de los abogados laboristas, a quienes se discrimina, no por sus defectos, sino por sus virtudes porque son los únicos que desde los orígenes de la ley 24557 han luchado contra las inconstitucionalidades de la ley.

Se busca desalentar el patrocinio genuino y solvente. Las sumas que puede ahorrar un damnificado en caso de no abonar un eventual pacto de cuota litis resultan insignificantes en comparación con aquéllas de las que puede verse privado, cuando solo goza de un patrocinio jurídico aparente, que constituye un mero

instrumento para otorgarle fuerza homologatoria a un acto que en rigor de verdad lo puede perjudicar y quitar derechos.

El fallo guarda silencio sobre estas circunstancias y dogmáticamente avala una formal e insuficiente defensa letrada.

5. Violación del principio de igualdad ante la Ley (Artículo 16 CN)

La imposición de una instancia administrativa previa y obligatoria coloca, además, al trabajador en un 'status' inferior al resto de los dañados del ordenamiento jurídico de nuestro país, quienes pueden acceder en forma directa e inmediata ante la justicia, sin estar obligados a recorrer ninguna instancia administrativa previa, con el agravante de que la misma está dirigida por médicos.

Los trabajadores se constituyen en la única categoría de dañados que están obligados a acceder a una vía administrativa obligatoria para reclamar sus indemnizaciones por daños laborales, privados ya de acceder a la reparación integral, por el régimen ficcional de opción con renuncia del art. 4° ley 26773, instancia que no deben recurrir quienes reclaman reparaciones por accidentes viales, por mala praxis médicas, daños ambientales, en fin, daños y perjuicios de cualquier orden.

El principio de igualdad prescribe que en todos los aspectos relevantes los seres humanos deben ser considerados y tratados de igual manera, de modo uniforme e idéntico, a menos que haya una razón suficiente para no hacerlo... y no la hay. Sólo un intento dogmático y eterno de privar al trabajador del acceso a la reparación de los daños sufridos en su empleo.

Entran en juego los principios jurídicos de igualdad, razonabilidad y no discriminación.

La ley 27348 burla este principio de igualdad por diferentes regulaciones, primordialmente al imponer una vía administrativa obligatoria ante un órgano comandado por médicos, al que no se le impone con carácter jurisdiccional a los demás dañados.

También se quebranta el principio de igualdad respecto a otros reclamos de índole laboral o previsional donde existe una amplia revisión judicial. Por ejemplo:

El SECCLO. Frente a un conflicto individual cualquier trabajador, de acuerdo con la Ley 24635 vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tiene que recurrir al Seclo, que es una instancia conciliatoria previa y obligatoria en el ámbito del Ministerio de Trabajo. De no arribarse a un acuerdo y no encontrar solución en esa instancia el trabajador debe accionar judicialmente mediante un proceso ordinario con amplio debate causal ante la justicia laboral competente en razón de las pautas lógicas que determinan la competencia territorial en todos los códigos de rito.

Régimen Previsional. Si un beneficiario del sistema previsional argentino tiene un conflicto con la liquidación de sus haberes, agotado el requerimiento ante el organismo administrativo pertinente (ANSES), puede deducir el reclamo judicial correspondiente ante la justicia federal a través de un debate pleno y mediante un típico proceso de conocimiento con una controversia causal amplia y con posibilidades de oferta probatoria abierta.

Discriminación por motivos de discapacidad. Ley 26.378. También se discrimina al trabajador que ha sufrido un infortunio laboral, respecto a los demás dependientes que sin ninguna valla pueden acceder a la Justicia para reclamar sus derechos conculcados, mientras la ley 27.348 lo somete a un oscuro procedimiento administrativo que lo excluye burdamente de la justicia, violando también, la ley 26.378 por la cual nuestro país adhiere a la aprueba "la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/Res/61/106 el 13 de diciembre de 2006, sumándose de esta forma a los Tratados de Derechos Humanos incorporados a la Constitución Nacional por vía del art. 75, inc. 22.

La citada Convención coloca en cabeza del Estado obligaciones específicas, encontrándose comprometido a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos. Asimismo deberá abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la Convención y tomar las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad.

En cambio, en la ley 27348, impone al damnificado un procedimiento kafkiano a dilucidar antes galenos no idóneos para la función, en conflictos jurídicos donde se debaten múltiples cuestiones de derecho y de hecho que solo pueden ser decididos por un Tribunal especializado, como ocurre con el resto de los trabajadores, mientras que los damnificados tienen que desarrollar el proceso de conocimiento con pruebas

limitadas ante una CCMM y recurrir limitadamente con un restringido –por no decir inexistente– acceso a la justicia a través de recurso en relación y efecto suspensivo alterándose las reglas procesales vigentes.

Claramente, no hay respuesta para esta discriminación vejatoria de Convenciones Internacionales y el más elemental principio de igualdad de la Constitución, más que la terca intención del legislador de repetir los mismos errores de favorecer descaradamente a las obligadas del sistema, pese a que han transcurrido más de 20 años e infinidad de fallos judiciales que provocaron el actual estado de situación.

En definitiva, lejos de obedecer al principio protectorio del trabajador, se establece un fuero de privilegio en favor de las ART, para que las víctimas sean juzgadas por “comisiones especiales” en perjuicio de las atribuciones conferidas a los jueces ordinarios, quebrantando la prohibición expresa del art. 18 y art. 14 bis CN al establecer una preferencia legal inválida.

Nada dice la sentencia sobre la violación flagrante a estos principios elementales de raigambre constitucional que vulnera la ley 27348.

6. *Amplitud de la revisión judicial*

En los párrafos finales de sus considerando la Dra. González afirma: “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”.

Luego de las argumentaciones vertidas en este Informe parecería redundante insistir en la inadecuada degradación que la ley efectúa en la SRT, pero la ligera aseveración de la Sentenciante sin ninguna apoyatura en el texto de la ley y su reglamentación obliga a insistir en que esa delegación es impropia e inconstitucional.

Son los galenos que comandan las CCMM, quienes dirigen todo el proceso de conocimiento del conflicto jurídico laboral. Desde la denuncia del siniestro hasta la presentación de alegatos y el recurso de apelación. El artículo 1° de la ley 27348, los decretos 717/96, 1475/15 y la Resolución 298/17 así lo confirman. La justicia del Trabajo solo tiene una intervención restringida para resolver un recurso en relación y con efecto suspensivo (Artículo 2° y nuevo 46 LRT) a la que muy pocos trabajadores recurrirán. También puede el damnificado promover la inconveniente revisión solo de la incapacidad y el nexo causal ante la CMC, esperar como mínimo 10 meses y luego apelar ante la CNAT y esperar otro tanto, con suerte para solo ver si se confirma o revierte la incapacidad decidida en CCMM.

Quien actúa entonces con dogmatismo. Pareciera que los magistrados y funcionarios que intervinieron en esta causa, que efectúan afirmaciones grandilocuentes sobre el cumplimiento de históricos lineamientos constitucionales, pero nunca se atreven a contextualizarlos con las normas concretas de la ley y los decretos reglamentarios. Todos estas regulaciones dan por tierra con sus afirmaciones, siempre generales, descontextualizadas del régimen legal en crisis y su reglamentación.

Como se puede afirmar que existe amplia revisión judicial cuando el trabajador está limitado a interponer un recurso de apelación en relación y con efecto suspensivo, cuyo mensaje claro, cuando el acceso a Justicia es harto restringido, como se ha explicado hasta el hartazgo.

Otra vez, el Dictamen del Dr. Álvarez y ahora la Sra., Jueza de Cámara insisten con aseveraciones generales que no confrontan con el texto de la normativa vigente que las desmiente.

7. *Llamativo silencio del fallo sobre la doctrina de la Corte en “Marchetti”, “Venialgo” y “Obregón”*

Ninguna mención se hace en el fallo de la doctrina fijada por la Corte Suprema en los fallos “Castillo” “Venialgo”, “Marchetti” y “Obregón” que constituyen un conjunto armónico de precedentes que determinaron la inconstitucionalidad de los artículos 21, 22 y 46 inciso 1 de la LRT, y de las normas correspondientes del decreto PEN 717/96; que en definitiva, invalidaron el procedimiento especial diseñado por la ley 24557, como la obligatoriedad de recurrir a esas CCMM y habilitaron a los damnificados a ocurrir ante la justicia laboral de todo el país, y muy especialmente en la Justicia Nacional del Trabajo, sin tener que atravesar el procedimiento de las CCMM.

Precisamente, los casos “Venialgo” y “Marchetti” se refirieron a un conflicto de competencia entre la Justicia Nacional del Trabajo y la Justicia Federal de la Seguridad Social, que fue resuelta por la Corte Suprema, en favor de la competencia de la primera, permitiendo la actuación plena de la Justicia Nacional del Trabajo, luego de que el actor hubiera tramitado un tramo de su reclamo ante las CCMM. Desde entonces no había obstáculo alguno, para accionar directamente ante esta Justicia Nacional para reclamar las prestaciones de la LRT, sin necesidad de atravesar previamente por la instancia de CCMM.

Especialmente, en el fallo “Obregón”,⁶ la CSJN declaró la inconstitucionalidad del procedimiento ante las comisiones médicas. Para así decidirlo no solo tuvo en cuenta las razones expuestas en “Castillo” –a las que remite– sino que incorporó un argumento nuevo: imponer a la víctima el paso por una vía administrativa previa significaba retrasar injustificadamente el acceso a la jurisdicción civil. El trámite de las CCMM no se justificó hasta la sanción de la ley 27348, entonces sino como una **opción voluntaria** del trabajador.

La doctrina y la jurisprudencia consideró en todo el país y también en la Justicia Nacional del Trabajo, el carácter prácticamente casatorio del fallo “Obregón”, terminando por aceptar que ningún trabajador o derechohabiente tenía que transitar obligatoriamente el trámite administrativo por las comisiones médicas y pudiendo, como cualquier otro litigante del país, presentar su reclamo contra la ART -o el empleador autoasegurado- directamente ante los Tribunales Ordinarios que en su Provincia o en la Ciudad A. de Buenos Aires las leyes locales hayan designado a tales fines, esto es, mediante reclamos que no debían ser tramitados ante las CCMM sino de acuerdo a las leyes de procedimiento de cada jurisdicción.

Además se omite considerar que uno de los componentes principales del acceso a la Justicia es, precisamente, el ingreso directo a un tribunal competente mediante un recurso efectivo y rápido y el derecho a ser prontamente oído por dicho tribunal, independiente e imparcial (arts. 8º y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica).

Esta obsesión por obstaculizar al trabajador el acceso a la justicia ordinaria, disconforme con lo resuelto a nivel administrativo, conduce al legislador, de igual modo que ocurrió en el año 1995 a decisiones inconstitucionales y contrarias a las convenciones internacionales, que nuestro país ha ratificado y que conforman el derecho internacional de los derechos humanos con rango constitucional.

Los arts. 1º, 2º, 3º, 14 y 15 de la ley 27348, en cuanto establecen un procedimiento de instancia administrativa previa de carácter obligatorio y excluyente, lejos de obedecer al principio protectorio del trabajador, que debe prevalecer en todo régimen procesal laboral, crea **un fuero de privilegio en favor de las ART**, para que las víctimas sean juzgadas por “comisiones especiales” en perjuicio de las atribuciones conferidas a los jueces ordinarios, violando así la prohibición expresa del art. 18, CN, y el art. 14 bis también de la Carta Magna al establecer una preferencia legal inválida.

La mayoría de la doctrina especializada ha cuestionado la constitucionalidad de la ley 27348 (Arese, Toselli, Elias, Ojeda, Machado, Soage,⁷ Formaro⁸). Incluso, un autor como Mario Ackerman -que en general adopta interpretaciones a favor de la ART- pone en duda la constitucionalidad del régimen de las nuevas/viejas funciones de las CCMM al afirmar en su última obra: *Bien entendido, que tal como quedó diseñado el procedimiento así como el patrocinio letrado no alcanza para cumplir con la garantía constitucional del debido proceso, la eventual adhesión de las Provincias no va a corregir las limitaciones para el acceso a la justicia ni atenúa los reproches que merece el otorgamiento de desmesuradas facultades de carácter jurisdiccional a las comisiones médicas. En estos términos, es difícil imaginar los argumentos que puedan salvar a las reglas de la ley 27348 y de su reglamentación aprobada por la resolución SRT 298/2017 del reproche de inconstitucionalidad.*⁹

8. Colofón

Causa perplejidad la construcción de este fallo, como antes lo fue el Dictamen del Dr. Álvarez, y el pronunciamiento de primera instancia, validando el artículo 1º de la ley 27348, es decir la intervención previa

⁶ CSJN “Obregón, Francisco Víctor c/ Liberty ART” (17/04/2012).

⁷ Artículos Publicados en la Revista de Derecho Laboral, Numero Extraordinario, “Reforma a la Ley Riesgos del Trabajo”, 2017.

⁸ FORMARO, Juan J. *Reformas al Régimen de Riesgos del Trabajo. Análisis de la ley 27348 y disposiciones reglamentarias*, Hammurabi, 2017.

⁹ ACKERMAN, Mario. *Ley de Riesgos del Trabajo, comentada y concordada. Actualizada con la Ley 27348 y Resolución SRT 298/2017*, Rubinzal-Culzoni Editores, pág. 496.

excluyente y obligatoria de las CCMM, en sustitución de la vigente e histórica, actuación de los jueces del Trabajo, que han quedado reducidos a un papel, nimio secundario para dilucidar los escasos recursos que interpondrán los damnificados.

Se efectúa esta afirmación porque la nota distintiva de todos los pronunciamientos del caso, en una notable coherencia, omiten referirse a las precisas normas concretas vigentes, que desmienten de modo categórico las afirmaciones genéricas del dictamen y los fallos de ambas instancias, que afirman un impecable cumplimiento del nuevo régimen procesal de las constitucionales, cuando salta a la vista de cualquier observador imparcial QUE ANALICE LA NORMATIVA EN CONCRETO, que las vulneraciones constitucionales son muchas, y que en definitiva se ha creado un FUERO ESPECIAL PRO ART vedado por el artículo 18 de la CN.

Lo grave que los primeros pronunciamientos judiciales parecen legitimar tan impúdica decisión legislativa, cuando el deber legal del Poder Judicial es ejercer en serio el control de constitucionalidad de las leyes.

Cabe destacar que el segundo voto del Dr. Miguel Ángel Pirolo adhirió al de la Dra. González sin efectuar ninguna consideración ni agregado.

¿CÓMO PODEMOS EXPLICAR QUE LOS 80 JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA DEL TRABAJO Y LAS DIEZ SALAS DE LA CÁMARA DE APELACIONES DEL TRABAJO DURANTE MÁS DE DIEZ AÑOS DECIDIERON QUE LOS RECLAMOS POR ACCIDENTES DEL TRABAJO DE LA LEY ESPECIAL TRAMITARAN ANTE LA JUSTICIA DEL TRABAJO Y NO DECLINARAN SU COMPETENCIA A FAVOR DE LAS COMISIONES MÉDICAS OBLIGATORIAS, NO OBSTANTE QUE EL RÉGIMEN ORIGINAL DE LOS ART. 21 Y 22 Y DECRETO 717/96 ERAN MENOS RESTRICTIVOS QUE EL ACTUALMENTE REFORMADO POR LA LEY 27348? CARECE DE TODA RACIONALIDAD Y CONGRUENCIA QUE ANTES SE DECRETARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE AQUEL RÉGIMEN ORIGINAL Y AHORA, EN UN CONTEXTO PROCESAL DE ACENTUADO DESEQUILIBRIO EN PERJUICIO DE LOS DAMNIFICADOS, SE HAYA CREADO UN FUERO PRO ART, LEGITIMADO POR LOS PRIMEROS PRONUNCIAMIENTOS DE LA JUSTICIA DEL TRABAJO.

En definitiva por nuestra parte insistimos y a modo de síntesis final podemos señalar que la Ley 27348 y su reglamentación incurren en las siguientes flagrantes violaciones a la Constitución Nacional:

a) En el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a las CCMM (Arts. 1, 2 y 3 Ley 27348) dependientes del PEN desconoce lo dispuesto en el art. 18 CN, no garantiza la defensa en juicio de la persona del trabajador y sus derechos y vulnera el debido proceso legal, sometiendo irrazonablemente a las víctimas a órganos no idóneos, comandados por médicos que se convierten en Tribunales en la órbita del PEN. Recordemos que el Artículo 18 de la CN dispone: *Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa...*

b) Del armónico enlace de los artículos 18, 109 y 116 de la Constitución Nacional, no puede legítimamente la administración decidir controversias entre particulares en forma definitiva, debiendo admitir que sus decisiones finales sean sometidas a control o revisión judicial suficiente, esto es, que contra las mismas se pueda interponer un recurso o acción judicial con amplitud de debate y prueba, lo que no está garantizado en la ley y su reglamentación.

c) Al impedirse el acceso a la justicia, se violenta la doble tutela que posee el damnificados en cuanto a trabajador y en cuanto incapacitado (Arts. 14 bis, 19, 16 y 43 CN y Art. 1.2 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad).

d) Lejos de obedecer al principio protectorio del trabajador, se establece un fuero de privilegio en favor de las ART, para que las víctimas sean juzgadas por “comisiones especiales” en perjuicio de las atribuciones conferidas a los jueces ordinarios, quebrantando la prohibición expresa del art. 18 de la CN y el art 14 bis al establecer una preferencia legal inválida.

Buenos Aires, 7 de agosto de 2017.