

REGISTRADO N° Resolución - Nro. de Registro-

FOLIO N° Resolución - Folio

OL-5262-2018 - PONCE SERGIO GUSTAVO C/ GALENO ASEGURADORA DE RIESGOS DEL TRABAJO SA S/ ACCIDENTE DE TRABAJO - ACCION ESPECIAL

En la ciudad de Olavarría, a los cuatro (4) días del mes de Septiembre de 2019, reunidos en acuerdo ordinario los jueces del Tribunal para dictar **sentencia interlocutoria** en los autos caratulados "**PONCE Sergio Gustavo v. GALENO Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A s./ ACCIDENTE de TRABAJO- ACCION ESPECIAL (38)**"; **expediente n° OL 5.262/2018**, se procedió a practicar la desinsaculación de ley, resultando que en la votación debía observarse el siguiente orden: Dr. Marcelo Enrique Patérnico; Dr. Eduardo Salvador Cataldi y Dr. Guillermo O. López Arévalo.

El Tribunal resolvió plantear y votar las siguientes

- **CUESTIONES** -

**PRIMERA**: ¿Es competente el Tribunal para entender en autos?

**SEGUNDA**: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?

- **ANTECEDENTES** -

**A).**- Consta a fs. 14/19, que se presenta en autos el ***doctor Jaime Sebastián Suñol***, en carácter de apoderado del señor Sergio Gustavo Ponce (DNI: 24.344.604), promoviendo demanda en persecución del cobro de las prestaciones indemnizatorias derivadas de un accidente de trabajo, contra Galeno ART S.A, en la suma de \$ 915.060,55. Pide liquidación de los intereses correspondientes. En la insinuación de los hechos, alega que trabajó bajo dependencia de la sociedad comercial Trading Servicios S.A (CUIT: 30-71111890-6), afiliada a la demandada en materia cobertura de riesgos del trabajo. Anota que el 24 de Mayo de 2018, el señor Ponce sufrió un accidente mientras se encontraba desarrollando sus tareas habituales al desenganchar un camión con su acoplado para descargar, y en ese momento el camión en vez de avanzar, retrocedió y le aprisionó la mano. Refiere que ésta contingencia fue denunciada oportunamente ante la ART demandada y la misma asumida por su naturaleza laboral, con el recibo de las prestaciones en especie. Dice presentar una incapacidad física (parcial y permanente) del 35 % de la t.o. Sostiene la inconstitucionalidad de los artículos 21; 22 y 46 LRT y de la ley 14.997, así como de los arts. 1 y 2 de la Ley 27.348 (fs. 14 vta. /16, acápite III). Considera que la norma en cuestión (Ley

27.348) revela un desmesurado nivel de irracionalidad al pretender arrasar con el orden constitucional y convencional vigente, en especial con el principio de razonabilidad previsto por los arts. 28; 33 y cctes. de la Constitución Nacional. Entiende que la administración de justicia no puede ser ejercida por tribunales administrativos como son las comisiones médicas. Discurre en que ello es un atropello que pretende arrasar con el principio del debido proceso legal y el de acceso irrestricto a la justicia, receptados por los arts. 18 de la Constitución Nacional y por el art. 15 de la Constitución provincial.

**B).- Corrido** el traslado del planteo deducido según providencia de fs. 20, se apersona a fs. 28/34 el apoderado de Galeno Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A (CUIT: 30-68522850-1), **doctor Luciano Cerabona**. En su primera esgrima defensiva, da cuenta de la existencia del contrato de afiliación suscripto por el dador de trabajo y contempla la vigencia del mismo a la época del accidente. Opone, para ser resuelta como defensa de previo y especial pronunciamiento, la excepción de incompetencia del Tribunal para entender en el presente reclamo. Argumenta al respecto, que tal como lo establece la Ley 27.348, éste Tribunal solo sería competente para entender en la materia a través de una instancia revisora y luego de cumplimentado el procedimiento antes las Comisiones Médicas. Peticiona por lo tanto, que se rechace *in limine* la demanda incoada por el actor en tanto entiende que no se han reunidos los requisitos de admisibilidad para correr traslado de la acción y en su correlato, peticona que se ordene al actor a cumplir con el procediendo fijado en la Ley complementaria de Riesgos del Trabajo y la Resolución 298/2017, toda vez que -entiende- el actor no ha agotado la instancia administrativa previa, la que califica como de carácter obligatorio y excluyente, desde el 24.02.2017, fecha de vigencia de la Ley 27.348, complementaria de la LRT. Remarca la constitucionalidad de los arts. 21; 22 y 46 LRT. Manifiesta que la sanción de la Ley N° 27.348 vino a corregir las falencias de índole constitucional del Sistema de Riesgos del Trabajo que fueron puestas de manifiesto a través de distintos y sucesivos pronunciamientos judiciales. Describe que la intervención de las Comisiones Médicas fijada por la citada norma, reconoce los límites definidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Ángel Estrada y Cía. S.A. c/Resol. 71/96-Sec. de Energía y Puertos s/recurso extraordinario" (Fallos: 328:651), donde analizó detalladamente las condiciones que debe reunir un

Organismo administrativo para ejercer funciones jurisdiccionales otorgadas por ley formal, a fin de no alterar a favor del Poder Ejecutivo el equilibrio en el que reposa el sistema constitucional. Menciona expresamente que la Ley 27.348 es "constitucional" toda vez que no contradice los parámetros descriptos en el precedente "Estrada", dado que los reclamos concernientes a los infortunios laborales se centralizan, esencialmente, en los aspectos médicos y en lo referido a la causalidad y a la incapacidad, remarcando que el Art. 3 de la Ley 27.348 prevé un plazo perentorio para expedirse (60 días) y a cuyo vencimiento queda expedita la vía judicial. Puntualiza que en lo que respecta a la revisión judicial eficaz, la norma en cuestión determina y régimen instado a opción del trabajador que permite insistir ante la Comisión Médica Central y luego ante el Tribunal de Alzada o bien cuestionar lo decidido por la Comisión Médica Jurisdiccional ante el Juez de Trabajo. Madura su idea de que la utilización de una instancia administrativa previa, con adecuado control y revisión judicial ulterior ha sido admitida por la jurisprudencia (caso *Fernández Arias v. Poggio José*. CSJN). Supone que la admisión de éste trámite de corte administrativo, no contradice la doctrina establecida a través de los precedentes "Castillo" y "Venialgo", que estaban referidas a la actuación de la justicia federal en el marco de actuaciones propias del derecho común y del juez natural de los estados provinciales. Se reitera luego, en argumentos que enervan la aptitud jurisdiccional de éste Tribunal para entender en autos, concluyendo en el pedido de declaración de incompetencia e introduciendo el caso federal.

**C).-** Sustanciado el trámite, se dispone el pase al acuerdo a fs. 42 y fs. 43.

Hallándose entonces la causa en estado de dictar sentencia, el Tribunal decide la siguiente

#### **VOTACION**

##### **A la primera cuestión, el Juez PATERNICO dijo:**

El evento de origen, resulta un infortunio regido por el sistema de riesgos del trabajo (Ley 24.557 y todas sus modificatorias), ocurrido el 24.05.2018. Cabe recordar que el título I (arts. 1/4) de la modificatoria Ley 27.348 sustraen en principio de la competencia judicial, a las controversias por reclamos con sustento en las consecuencias dañosas ocasionadas por accidentes y enfermedades del trabajo.

Como primer elemento de análisis, no puede soslayarse la **Ley 14.997** (BO 08.01.2018) en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires y su adhesión al sistema que propone la

Ley 27.348. Como ya lo anticipara in extenso en la causa "BRAVO Franco Damián v. PROVINCIA ART S.A s./ ACCIDENTE de TRABAJO- ACCION ESPECIAL (38)"; expediente n° OL 276/2018 y luego en otras tantas, ésta ley es inconstitucional, en tanto viola diferentes principios de ese rango, al federalizar de manera arbitraria la competencia y transgredir la autonomía provincial.

En éste punto, al "adherir" expresamente a la normativa nacional, "delega" en la misma la totalidad de las competencias necesarias de las cuales están constitucionalmente investidas las provincias por la ley suprema (arts. 5; 75 inciso 12 y 121 CN).

Por ello, la Ley 14.997, en cuanto adhiere expresamente al régimen instituido por la Ley 27.348, confiando así en el poder administrador nacional su facultad jurisdiccional y la competencia que detenta en orden al dictado de la normativa procedimental aplicable, vulnera los arts. 5; 75 inc. 12 y 121 de la Constitución Nacional.

En esa lógica, anotamos que el poder de policía provincial es irrenunciable y su pretendida delegación resulta extraña a las atribuciones del Poder Ejecutivo o de las legislaturas provinciales (cfme. CSJ en autos "Giménez Vargas", Fallos: 239:343, S del 09.12.1957). Ello fue reforzado por la Constitución provincial de 1994 cuando estableció en su artículo 39 que dicho poder es local e indelegable.

Nuestro Tribunal Superior es contundente al respecto: "[...] Cuando un tribunal especializado local ejerce el poder-deber de su jurisdicción lo debe hacer en plenitud. Nuestra Carta Fundamental local asegura el acceso irrestricto a la justicia y la intervención de tribunales especializados para la solución de conflictos de índole laboral en un todo de acuerdo con los poderes reservados y los compromisos asumidos (arts. 1; 11; 15 y 39.1 de la Constitución provincial; arts. 5; 75 inc. 12 y 22; 121 y 123 de la CN) [...]" (SCBA L 88.246; S del 21.12.2005). Y más recientemente ha reafirmado el concepto en la causa "Farmacity" (SCBA, A 73.939; S del 22.06.2016).

Los señalamientos apuntados, y ya abordados in extenso en la causa citada ("BRAVO" OL 276/2018) abastecen de modo suficiente los argumentos para tachar de inconstitucional a la Ley 14.997, desactivando así la aplicación al caso de las disposiciones del Título I (artículos 1 a 4) de la Ley 27.348.

Pero descartada la habilidad de ésta norma, se nos aparece la Ley 15.057 (de procedimiento laboral) que arremete nuevamente sobre la cuestión, sancionada el 25.10.2018; promulgada (decreto 1418/2018) el 16.11.2018,

y publicada en el Boletín Oficial bonaerense el 27.11.2018.

Tuvimos oportunidad de expedirnos acerca de su aplicación, en la causa "Armando Jonathan Gustavo v. La Segunda ART S.A" (OL 3.260/2018), en la que se determinó que la misma no le era aplicable, dado que no corresponde acordar efecto retroactivo a las disposiciones procesales en cuanto su aplicación afecte actos concluidos o deje sin efecto lo actuado con arreglo a las leyes anteriores (in re "Formigo...", "Fallos", 209:582, de acuerdo a cita en SCBA, Ac. 86.454, causa "Municipalidad de Lomas de Zamora v. Ebonova S.A.Q.M.I s/Apremio"; S del 15 de Marzo de 2006.

Pero el caso bajo estudio es distinto, dado que el nuevo régimen procesal no afectaría actos concluidos, ni dejaría sin efecto actuaciones previas.

De ese modo, y retomando el análisis, decimos que no existen dudas acerca de que la norma en ensayo entra en vigor el primer día hábil de Febrero de 2020 (art. 104 ley 15.057); pero sin perjuicio de ello, el art. 103 de la misma ley, confiere competencia revisora de lo actuado en Comisiones Médicas a los actuales Tribunales del fuero, desde su "sanción" (art. 5 CCC), es decir desde un momento anterior a la fecha designada como de vigencia (D 1418/2018).

Como podemos inferir del simple cotejo de fechas, el acto de sanción ocurrió el 25.10.2018 y al tratarse de una ley de corte procesal, la misma sería aplicable de inmediato.

Explicamos entonces que el art. 2° inciso j de la Ley 15.057, establece que el trabajador o sus derechohabientes, una vez acreditado el agotamiento de la instancia administrativa, tendría habilitado el plazo de 90 días hábiles para promover la acción ordinaria.

Sin embargo, y según lo expresamente dispuesto por el art. 103 ley 15.057, desde el mismo momento de su sanción entra en vigencia la "revisión" establecida en el citado art. 2 para las resoluciones dictadas por las comisiones médicas jurisdiccionales o el recurso de apelación dispuesto para las resoluciones emanadas de la comisión médica central o la "acción plena" con los recaudos previos del caso (agotamiento de la vía administrativa o configuración del silencio de la administración).

Por consiguiente, cabe interpretar que en definitiva, el art. 2° inciso j de la ley 15.057 resulta de aplicación inmediata a partir de su "sanción", esto es el 25 de Octubre de 2018.

Con la sanción entonces, y como anticipáramos, nace la posibilidad de revisar o de accionar plenamente en sede judicial, previo tránsito obligatorio por las comisiones médicas, o acreditado el "silencio" de la administración (arts. 2 inc.j y 103 ley 15.057).

Aquí debo marcar que en mi opinión, dichos recaudos no sortean el test de constitucionalidad y así paso a argumentarlo:

En efecto, éste recorrido imperativo por las **Comisiones Médicas** nos induce necesariamente a analizar la naturaleza de éstos organismos puestos nuevamente en valor por la ley 27.348 (título I), veamos:

La defensa de la constitucionalidad de estos organismos nacionales, se sustenta en la doctrina de la CSJN que admitió la atribución de funciones jurisdiccionales a tribunales administrativos, con la posibilidad de que exista revisión judicial suficiente. Esta expresión doctrinaria desarrollada especialmente en la causa "*Fernández Arias v. Poggio José*" (CSJN- Fallos: 247:646, S del 19.06.1960), impuso que para ello no debería tratarse de controversias entre particulares regidas por el derecho común y que la revisión fuera con amplio debate. Ninguno de tales recaudos se cumple en la materia que nos ocupa. Ya la Corte en el caso "*Castillo*" (CSJN, autos "*Castillo Ángel v. Cerámica Alberdi S.A.*", TySS, 2004-754) se pronunció que estamos ante conflictos regidos por el derecho común y entre personas de derecho privado; y que la revisión final, en el diseño legal, no permitía amplitud de debate y prueba. Este criterio, se vio reforzado al fallar el mismo tribunal en la causa "*Estrada*" (CSJN, autos "*Ángel Estrada y Cía. S.A v. Secretaría de Energía y Puertos*", Fallos 328:651), en dónde consideró que la atribución de funciones jurisdiccionales a entes administrativos para dirimir controversias de naturaleza patrimonial entre particulares implica un doble quebrantamiento constitucional, ya que si, por una parte, produce la transgresión del principio que prohíbe al Poder Ejecutivo el ejercicio de funciones judiciales (art. 109 CN), por la otra transgrede abiertamente la garantía de la defensa en juicio de la persona y sus derechos (art. 18 CN).

Queda claro que en el prieto diseño de la Ley 27.348 y su reglamentación (Res. 298/17) no existe posibilidad real de control amplio y suficiente. Por el contrario, el trámite administrativo es un escabroso terreno que no tiene capacidad para abarcar las múltiples cuestiones tocantes a los reclamos por daños laborales, y la faz judicial es una mera revisión encorsetada por la etapa anterior y que

constrañe a las partes y a los jueces (cfme. FORMARO Juan, *"Reformas al régimen de riesgos del trabajo"*, Ed. Hammurabi, 2ª edición, Buenos Aires, Mayo de 2017).

Cuestionada la misma naturaleza de éstos organismos, vemos que la ley adjetiva nos remite sin más al art. 1º de la ley 27.348, que dispone la instancia administrativa previa, con carácter obligatorio y excluyente. Es decir, constrañe al damnificado al tránsito por una vía administrativa a los efectos de percibir su crédito, yendo en un sentido contrario a las leyes troncales del sistema (ley 24.557 y ley 26.773), no guardando coherencia con su entramado normativo, creando un laberinto esquizofrénico del que no puede salirse. Es decir, la nueva ley impone normativamente la conflictividad, ya que obliga al tránsito administrativo ante la discordancia, pero también frente al acuerdo (art. 3º del Anexo I). La norma así, es irrazonable (art. 28 CN). Y lo es pues las disposiciones que consagra persigue fines incongruentes: dilatar el cumplimiento de una obligación que nace autoejecutable (Leyes 24.557 y 26.773) y convertirla arbitrariamente en litigiosa (Ley 27.348) (cfme. FORMARO Juan, *"Reformas al régimen de riesgos del trabajo"*, Ed. Hammurabi, 2ª edición, Buenos Aires, Mayo de 2017, página 130).

En definitiva, según la doctrina emanada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos "Obregón" -soslayada completamente por el Poder Ejecutivo al elaborar el proyecto- la habilitación de los estados provinciales a que la aplicación de la LRT dé lugar, no puede quedar condicionada o supeditada al previo cumplimiento de una vía administrativa ante "organismos de orden federal" como son las comisiones médicas. Por ende, resulta inconstitucional exigir al trabajador que transite tal instancia, como paso previo al reclamo por ante el juez natural (CSJ, 17/04/2012, causa "Obregón").

De este modo, lejos de cumplir la ley 27.348 con los requisitos exigidos por la Corte, se puede afirmar que éstos han sido conculcados y no se advierten los presupuestos clamados por el fallo "Ángel Estrada" para autorizar razonable y legítimamente el funcionamiento de las comisiones médicas, órganos administrativos con amplias facultades jurisdiccionales y menos aún la imposición de carácter obligatorio y excluyente para reclamar prestaciones del régimen especial (cfme. SCHICK Horacio, *Régimen de infortunios laborales*, 1ª edición, Editorial Erreius, Buenos Aires, 2019, página 37).

En el plano nacional, los artículos 5, 109, 116 y 117 de la Constitución Nacional, obligan a las provincias a garantizar la administración de justicia, a la vez que

prohíben al Poder Ejecutivo ejercer funciones jurisdiccionales, las que reserva exclusivamente al Poder Judicial.

Otra censura a estos cuerpos, es que carecen de independencia e imparcialidad, dado que se presentan bajo la órbita del Poder Ejecutivo y en una relación privada con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Su fuente de financiamiento son las propias aseguradoras y no existe estabilidad en sus, a diferencia de los magistrados judiciales. Nótese que el financiamiento de las actividades de las comisiones médicas se encuentra nada menos que en cabeza de una de las partes del proceso: las ART. Se configura así una manifiesta violación del derecho de toda persona a un juez independiente e imparcial, previsto en el artículo 18 de la CN. La imparcialidad, entonces, no está asegurada pues las ART, que son sociedades anónimas, son quienes financian a dichos organismos (arts. 37; 38.3 y 50 LRT), conspirando así su inestabilidad laboral contra la independencia de criterio que deberían tener (cfme. SCHICK Horacio, *Régimen de infortunios laborales*, 1° edición, Editorial Erreius, Buenos Aires, 2019, página 41). Pregunto: ¿Qué objetividad puede esperarse de éstas comisiones cuyos componentes y dirigentes no son imparciales y dependen -para ser remunerados- de la buena evolución del negocio asegurador?: Respondo: Ninguna.

Otro déficit a remarcar de las comisiones médicas es la **arbitraria federalización de la competencia** en una materia de derecho común:

Como ya lo puntualizara la Corte Suprema al resolver la causa "Castillo", no existe norma alguna que declare federal al régimen de reparaciones (Leyes 24.557; 26.773 y 27.348), razón por la cual no existe ningún fundamento para la intervención de organismos administrativos de índole federal como son las comisiones médicas. Aquí vemos que el legislador no ha comprendido que la violación constitucional no se borra con la eliminación de la intervención de jueces federales (art. 46, ap.1° LRT -t.o-), pues el vicio se encuentra en el origen mismo del procedimiento ante las comisiones médicas, que son "organismos de orden federal" (CSJN, causa "Obregón", O 223.XLIV), y que si no existen razones valederas que demuestren que se trata de cuestiones de esas índole (federal), nada habilita al legislador para imprimirle ese estigma.

Por último, la tramitación de las cuestiones de derecho común ante organismos federales con apelación a la justicia provincial evidencia una franca contradicción en

la misma naturaleza de la materia en estudio. La ley 27.348 reconoce la invasión de su predecesora (ley 24.557) sobre las autonomías provinciales, pero en lugar de solucionar el conflicto constitucional acrecienta la ilegalidad del sistema, toda vez que mantiene la intervención de los organismos federales en el territorio provincial (pues persiste la vigencia del art. 21 LRT y se refrenda con los arts. 1 a 3 de la ley 27.348), pero consigna que sus resoluciones serán apelables ante las justicias locales. La primera consecuencia que de allí se extrae es el reconocimiento por parte del legislador acerca de la naturaleza "común" de la cuestión. Aquí se remarca un sinsentido: si la competencia perteneciera en origen a la órbita federal, jamás podría recurrirse entonces ante la justicia provincial. Es obvio que los actos administrativos emanados de órganos federales no pueden apelarse ante magistrados locales.

Otro quebranto que advierto y surge de las normas en estudio (art. 2 inc.j ley 15.057 y título I ley 27.348) es que se erigen en un verdadero **valladar en el acceso irrestricto a la justicia:**

En su interpretación acerca del sentido de lo *irrestricto*, nuestro Superior Tribunal entiende que la garantía del art. 15 de la Constitución provincial, lleva a que las reglas que fijan la competencia tiendan ante todo a "*facilitar*" el objetivo que la ley sustancial procura y a posibilitar la actuación de las partes, no a complicarla o perturbarla (cfme. SCBA, C. 94.669, causa "*Álvarez, Avelino v. El Trincante S.A.*"; S del 25/9/2013). También los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana establecen que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y en un plazo razonable por un Juez o Tribunal competente, independiente e imparcial; y a un recurso sencillo y rápido ante los Jueces competentes (t.o Convención Americana sobre Derechos Humanos -*Pacto de San José de Costa Rica*-, del 22.11.1969 y ratificado por Ley 23.054 (B.O 27.03.1984).

También la Constitución Nacional garantiza el derecho a la jurisdicción, que implica peticionar ante tribunales judiciales la emisión de una sentencia justa (art. 18 CN). Como dijéramos, estas funciones no pueden ser invadidas por otro poder (art. 109 CN) ya que las mismas se encuentran reservadas al judicial (art. 116 CN), y en especial a los jueces de cada provincia cuando se trata de derecho común (art. 5 CN). Por ende, en rigurosa aplicación de los principios y garantías constitucionales (arts. 1º; 18 y 109 CN), la administración no debería ejercer función jurisdiccional en sentido estricto (cfme.

GELLI María A., Constitución de la Nación Argentina, Comentada y concordada, 3° edición, 2007, p. 899). También hay instrumentos internacionales que refuerzan el concepto: arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; art. 2, ap. 3° y art. 14, ap. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los arts. 8, ap. 1° y 25, ap. 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

Advertimos que las pautas hermenéuticas prevalecientes, conducen a sostener la posibilidad de acceder a la instancia judicial en función del **principio pro actione** (Fallos: 312:1017; 1306:312:83), el que adquiere especial relevancia a la luz del art. 75 inciso 22, párrafo 2° CN y las disposiciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 18); de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 8); del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art. 2, aps. 3 y 14) y de la Convención Americana de los Derechos Humanos (arts. 8, aps. 1; 25 y 29).

En síntesis, el acceso a la justicia no puede ser restringido, debiendo garantizarse la efectividad de la tutela; la sencillez y celeridad en el trámite; la competencia, imparcialidad e independencia en el juzgador y ausencia de discriminaciones en la posibilidad de someter las cuestiones al Poder Judicial (cfme. FORMARO Juan, "Reformas al régimen de riesgos del trabajo", Ed. Hammurabi, 2° edición, Buenos Aires, Mayo de 2017, página 134).

Esta obsesión por obstaculizarle al trabajador el acceso a la justicia, ha conducido al legislador, de igual modo a como ocurrió en 1995, a tomar decisiones absolutamente 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.

Desde esa óptica, los arts. 1; 2; 3; 14 y 15 de la ley 27.348, a los que agrego la parte concordante del art. 2 inciso j ley 15.057, 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 el diseño procesal laboral, 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, violando la prohibición expresa del

art. 18 y del art. 14 bis de la Carta Magna al establecer una preferencia legal inválida (cfme. SCHICK Horacio, *Régimen de infortunios laborales*, 1° edición, Editorial Erreius, Buenos Aires, 2019, página 170). También, gran parte de la doctrina especializada ha cuestionado la constitucionalidad del diseño procesal de la ley 27.348; y hasta Ackerman -que en general adopta interpretaciones favorables a la gestión de las ART-, ha criticado que el patrocinio letrado obligatorio no alcanza para cumplir con la garantía constitucional del debido proceso, ni las eventuales adhesiones provinciales corrigen las limitaciones para el acceso a la justicia ni atenúa las desmesuradas facultades jurisdiccionales de las comisiones médicas, concluyendo que "en éstos términos es difícil imaginar los argumentos que puedan salvar a las reglas de la ley 27.348 y su reglamentación aprobada por Res. SRT 298/2017 del reproche de inconstitucionalidad" (ACKERMAN Mario, *Ley de Riesgos del Trabajo Comentada y Concordada*, actualizada con la ley 27.348 y Res. 298/2017, Rubinzal Culzoni, 2017, página 496).

Otra repulsa que a mi juicio surge de la norma en estudio (art. Inc. j ley 15.057), es la cortapisa en la tutela judicial continua y efectiva:

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires contempla en su Artículo 15, la existencia de ésta protección. Para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la tutela judicial efectiva y continúa configura una garantía básica de efectivización de los derechos más elementales.

Ante cada derecho reconocido debe existir una vía judicial de tutela, de modo que permita resguardar la vigencia de los derechos reconocidos (arg. TOLEDO Pablo R., "El proceso judicial según los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", página 73, Edit. AD-HOC, Buenos Aires, 2017). En el plano nacional esta garantía se considera incluida en los arts. 18 y 75 inciso 22 de la CN, y en el plano internacional, en varias disposiciones, siendo las esenciales las que emanan de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana.

La cuestión planteada atraviesa un tamiz aún más riguroso cuando se trata de derechos laborales (art. 14 bis CN). Cuando el dependiente ha sido víctima de un infortunio y procura reparación, sus derechos constitucionales se hallan en juego. Las garantías deben operar allí plenamente en virtud de los derechos comprometidos (a la salud y a la vida), por el principio violado (art. 19 CN) y por el sujeto involucrado (art. 14 bis CN).

Por ende, importa violación constitucional quitar el acceso directo a la justicia cuando, ante el daño sufrido se procura el resguardo de sus derechos.

Como anunciábamos, son múltiples las normas internacionales que corroboran ésta tutela: art. 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; arts. 1 y 36 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales. La lectura de estos preceptos, evidencia la obligatoria intervención de tribunales especializados para dirimir conflictos laborales, habiendo por su parte resuelto la Corte Suprema que dicha Carta regional es aplicable "para el control del derecho interno" (CSJN, 10.08.2010, causa "Ascuá", Fallos, 333:1361, considerando 7°), tal como sería el caso de la ley 27.348. Siendo además que sus disposiciones pueden servir de instrumento interpretativo de los derechos y garantías plasmados en otros instrumentos convencionales americanos, cabe concluir, sin hesitación, que el derecho del trabajador a ser oído (art. 8° CADH) o amparado (art. 25 ídem), solo se llena cabalmente en la medida que intervenga un tribunal y aquél resulte especializado en materia laboral (cfme. FORMARO Juan, *"Reformas al régimen de riesgos del trabajo"*, Ed. Hammurabi, 2° edición, Buenos Aires, Mayo de 2017, página 135). Así lo recepta también el art. 39, ap. 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Comparto la opinión de Formaro, al indicar que la implementación de vallas frente al acceso a la justicia implica además discriminar al trabajador que se halla con una **discapacidad**, pues en tal situación se lo priva de la competencia natural que corresponde al resto de los dependientes para la resolución de otra clase de conflictos derivados de la relación laboral. Por ende, se viola la prohibición de discriminación contra el discapacitado, ya que la medida legislativa implica una exclusión contraria al deber de borrar distinciones en el acceso a la justicia -arts. 1; 2 y 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad- (cfme. FORMARO Juan, *"Reformas al régimen de riesgos del trabajo"*, Ed. Hammurabi, 2° edición, Buenos Aires, Mayo de 2017, página 136).

A su vez, la Suprema Corte de Justicia sostuvo una clara interpretación, ampliando el concepto de acceso a la justicia a personas discapacitadas, cuando estableció que el art. 75 inciso 23 CN exige el cumplimiento por parte del estado, de medidas de acción positiva que garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por ella y por los tratados internacionales vigentes sobre

derechos humanos, y en particular respecto de las personas con discapacidad, exige *retirar los ápices procesales frustratorios de sus derechos* (arg. Preámbulo y arts. 1, 2, 3.a y e, 4.a, 5.3 y 4, 13, 28 y conchs., Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -CDPD- y Protocolo facultativo, aprobados mediante ley 26.378) (cfme. SCBA en causa C. 119.722; S del 16/08/2017).

Por esas básicas razones, es inadmisibile que se lesione abiertamente el derecho de defensa de los trabajadores mediante la pretendida sumisión a lo que resuelvan profesionales del arte de curar, en cuestiones en donde se hallan en juego múltiples aspectos de hecho, prueba y derecho que solo pueden ser efectivamente debatidos ante jueces especializados (cfme. FORMARO Juan, "Reformas al régimen de riesgos del trabajo", Ed. Hammurabi, 2° edición, Buenos Aires, Mayo de 2017, página 136). Ello pues, al decir de la Corte, las disposiciones adjetivas no pueden provocar menoscabo al derecho a la tutela efectiva y a la garantía de defensa consagrados por normas de rango superior (art. 18 CN; arts. 8 y 25 CADH; art. 8 DUDH y 2° inc. 3.a y 25 PIDCP), cuya "plena operatividad" debe ser "particularmente asegurada" al damnificado en su condición de trabajador y sujeto de preferente tutela constitucional (CSJN, 30.12.2014, causa "Kuray", Fallos, 337:1555, considerando 3°).

Un nuevo desaire para achacar a la norma bajo examen, es el incumplimiento de la llamada remoción de obstáculos para permitir el ingreso a la justicia. En efecto, como el acceso a la justicia, debe ser enfáticamente garantizado a personas con discapacidad, y a su vez, que por manda constitucional, el Estado Provincial, se encuentra obligado a promover la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales (artículo 36 Constitución Provincial); el tránsito previo establecido por la ley adjetiva (art. 2 inciso j ley 15.057) en franca remisión a la ley troncal 27.348, configura un evidente obstáculo para el ingreso a la jurisdicción, que lógicamente debe ser removido.

Por último, y manteniendo el criterio seguido históricamente por éste Tribunal respecto de la Ley 24.557, cabe declarar también la inconstitucionalidad de los arts. 21 y 22.

Dichas normas son manifiestamente inconstitucionales por incurrir en los vicios *ut supra* individualizados. Además, esta incompatibilidad ha sido reiterada materia de expresión del Supremo provincial, en los precedentes

"Quiroga" (SCBA L 75.708; S del 23.04.2003); "Fernández" (SCBA L 79.867; S del 21.06.2006); "Gutiérrez" (SCBA L 96.717; S del 11.04.2007) y "Clavijo" (SCBA L 94.232; S del 25.02.2009); con respaldo en la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el citado caso "Castillo" (CSJN, "Castillo Ángel Santos v. Cerámica Alberdi"; S del 07.09.2004) y reafirmada luego de sucesivos pronunciamientos en la causa "Obregón" (CSJN "O.223.XLIV Recurso de Hecho en Obregón Francisco Víctor v. Liberty ART; S del 17.04.2012).

En relación con el art. 46 de la ley 24.557 -en su texto original-, en cuanto el mismo resultara de aplicación temporal, cabe decretarlo inconstitucional con arreglo a la doctrina casatoria citada; mientras que, al haber sido sustituido por el art. 14 de la ley 27.348 y resultando inaplicable ésta última por ser inconstitucionales tanto la ley de adhesión provincial (14.997) como el art. 2 inciso j de la ley 15.057 (en la parte señalada), cae en abstracto su test de constitucionalidad y convencionalidad, lo cual veda pronunciamiento alguno por parte de éste Tribunal.

#### **CONCLUSION**

Desde el mismo momento en que el actor decidió libremente iniciar la acción en tratamiento, pretendió sin dudas ejercer su derecho constitucional de acceder sin ninguna restricción a los estrados judiciales en procura de una reparación de un daño en su salud a la que se cree acreedor. Tal pretensión (de acceso) corresponde sea acogida a fin de hacer efectiva la garantía constitucional de que goza el accionante por imperio del citado artículo 15 de la Constitución provincial.

Por todo ello, y los argumentos expuestos, propongo declarar una vez más la **inconstitucionalidad de la Ley 14.997**, desactivando así la aplicación al caso de las disposiciones del Título I (artículos 1 a 4) de la Ley 27.348. Del mismo modo y con los mismos fundamentos, insinúo la declaración de **inconstitucionalidad del art. 2 inciso j, apartados 2° y 4° de la ley 15.057**, en tanto dispone con carácter preceptivo el tránsito previo por las comisiones médicas, en los términos y alcances de la ley 27.348. Con ésta lógica, y enervados los efectos de las dos leyes apuntadas, entiendo inaplicable al caso de las disposiciones del Título I (artículos 1 a 4) de la Ley 27.348 (cfme. arts. 15; 36.5 y 39.1 y 3 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires; arts. 14 bis; 16; 17; 18; 75 inc. 22; 109; 121; 126 y cctes. De la Constitución Nacional; arts. 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -*Pacto de San José de Costa Rica*-,

ratificado por Ley 23.054; arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; art. 2, ap. 3° y art. 14, ap. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los arts. 1; 2 y 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad-, y jurisprudencia citada).

Al mismo tiempo, y respecto de la **Ley 24.557**, cabe declarar también la inconstitucionalidad de los **arts. 21 y 22**, con descanso en la doctrina casatoria citada ("Quiroga" (SCBA L 75.708; S del 23.04.2003); "Fernández" (SCBA L 79.867; S del 21.06.2006); "Gutiérrez" (SCBA L 96.717; S del 11.04.2007) y "Clavijo" (SCBA L 94.232; S del 25.02.2009); y respaldo en la misma CSJN desde el caso "Castillo" hasta "Obregón").

Por último, y en relación con el **art. 46** de la ley 24.557 -en su texto original-, en cuanto el mismo resulte de aplicación -por efecto temporal de la norma-, también viene oportuno decretarlo inconstitucional con arreglo a la doctrina casatoria citada; mientras que, en su nueva concepción, al haber sido sustituido por el art. 14 de la ley 27.348 y resultando inaplicable ésta última ley por ser inconstitucionales tanto la ley de adhesión provincial (14.997) como el art. 2 inciso j de la ley 15.057 (en la parte señalada), cae en abstracto su test de constitucionalidad y convencionalidad.

#### **EXCEPCION de INCOMPETENCIA**

Como lógica consecuencia de los argumentos desarrollados, juzgo atildado que debe asumir la competencia éste Tribunal y desestimarse la excepción opuesta por la demandada en el acápite IV del escrito de responde, sin costas atento la dificultad interpretativa de derecho a que da lugar la nueva normativa procesal y de riesgos del trabajo (arts. 19, párrafo 2°; 31.a y cctes. Ley 11.653 y arts. 68, párrafo 2° y cctes. CPCC).

#### **Así lo voto**

#### **A la misma primera cuestión, el doctor CATALDI dijo:**

Discrepo respetuosamente con el Juez que votara en primer término sobre las base de las siguientes argumentaciones.

En primer lugar debo señalar que este Tribunal se ha expedido sobre la inconstitucionalidad de la ley 27.348 y de la ley provincial 14.997, pero un nuevo análisis de la situación fáctica y jurídica me lleva a modificar postura oportunamente sostenida.

Debo destacar que la reforma introducida por Ley 27348 a la Ley de Riesgo de Trabajo, tuvo como objeto que los

reclamos fundados en dicha ley requieran la necesaria intervención de las Comisiones Médicas creadas a fin de determinar la existencia de una minusvalía resarcible en el marco de dicho régimen.

El nuevo cuerpo normativo determina en el Artículo 1: "Dispóngase que la actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el art. 51 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, constituirá la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite la determinación de carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la ley" ... será competente la comisión médica jurisdiccional correspondiente al domicilio del trabajador o, en su defecto al domicilio donde habitualmente aquel se reporta, a opción del trabajador y su resolución agotará la instancia administrativa. Los honorarios profesionales que correspondan por patrocinio letrado y demás gastos en que incurra el trabajador a consecuencia de su participación ante las comisiones médicas estarán a cargo de la respectiva aseguradora de riesgos del trabajo (A.R.T.)."; Artículo 2: "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 ...". Artículo 3 "Créase el Servicio de Homologación en el ámbito de las comisiones médicas jurisdiccionales, el cual tendrá las funciones y operará según el procedimiento establecido en el Anexo I de la presente. La Superintendencia de Riesgos del Trabajo dictará las normas del procedimiento de actuación ante las comisiones médicas jurisdiccionales y la Comisión Médica Central. 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 2° de la presente ley. La demora injustificada que pudiere imputarse a la respectiva comisión médica jurisdiccional hará incurrir en falta grave a los responsables ...". Artículo 4 "Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al presente Título. La adhesión precedentemente referida, importará la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° del presente y en el apartado 1 del artículo 46 de la ley 24.557 y sus modificatorias, así como la debida adecuación, por parte de los Estados provinciales adherentes, de la normativa local que resulte necesaria" (lo subrayado me pertenece).

La cuestión sustancial recae en la constitucionalidad de la Ley 27348, ya que en la demanda se sostiene que vedan al trabajador la posibilidad de recurrir a la instancia judicial pertinente para discernir la las contiendas relativas a la aplicación de dicha ley, violentando derechamente su defensa en juicio y la efectividad de la tutela jurisdiccional que encuentra amparo en los dispuesto por los arts. 75 incs. 12, 22, 14 bis, 16, 17 18, 19, 23, 43, 99 de la Constitución Nacional; 11, 12, 15, 31, 39 y 57 de la Constitución de la Provincia de Bs. As. y tratados internacionales.

Considero que el primer tema a analizar debe ser si resulta constitucionalmente válida la instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente otorgada a las Comisiones Médicas Jurisdiccionales, conforme art. 1° de la Ley 27.348 y la adhesión que a este respecto ha hecho la Provincia de Buenos Aires con el dictado de la Ley 14.997.

La última norma referida fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires y está en vigencia desde el 9 de abril de 2018. El texto de la ley expresa: "Adhiérese a la Ley Nacional N° 27348, Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, Ley N° 24557".

La ley provincial se limita a adherir expresamente a la ley Nacional, lo que implica que acepta totalmente el texto de ésta.

Adelanto mi opinión en el sentido que la ley provincial 14.997 no transgrede el artículo 45 de la Constitución de

la Provincia de Buenos Aires, atento que no se trata de delegar las facultades que les han sido conferidas por la Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella.

Los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, son conflictos individuales de trabajo, motivo por el cual y teniendo en cuenta el control jurisdiccional provincial, no resulta impedimento que las Comisiones Médicas jurisdiccionales intervenga como autoridad administrativa previa para su resolución -aún que las mismas sean nacionales- en la medida que puede ser revisada en la instancia jurisdiccional (art. 2 Ley 27.348. No estamos hablando del ejercicio del poder de policía en materia laboral, que resulta indelegable (conf. art. 39 Constitución Provincial).

Considero que no existe norma constitucional alguna que prohíba los trámites administrativos ni que tienda a organizar un sistema jurídico en el que tales trámites estén vedados. La instancia administrativa especializada -con adecuado control y revisión judicial- ha sido admitida por la jurisprudencia, condicionándolas no solo a la ulterior revisión judicial suficiente mediante un recurso sino a través de un juicio pleno, a los fines de ejercer su legítimo derecho de defensa en juicio, sin que conlleve a una prolongada secuela temporal, lo que solo se vería diferido en el tiempo y de manera prudencial.

La Corte Suprema introdujo límites y condiciones estrictos que deben ser cumplidos para que resulte constitucionalmente válido el reconocimiento de facultades jurisdiccionales en entes administrativos, como lo son las Comisiones Médicas: 1) Que los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley; 2) Que su independencia e imparcialidad estén aseguradas; 3) Que el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos haya sido razonable; 4) Que sus decisiones estén sujetas a control judicial suficiente. (conf. Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Fernández Arias c. Poggio" y "Angel Estrada y Cía. SA s/ Secretaría de Energía y Puertos y otro" del 05/06/2005"

Vale decir que la eventual aplicación de las normas de naturaleza procesal en cuestión, de ninguna manera delimita el derecho a una revisión judicial posterior y de conocimiento pleno, desde que la norma en crisis solo constituye una condición o diferimiento por un periodo razonable de la posibilidad de acudir a sede judicial (art. 3 Ley 27348).

Por ello, no se evidencia tampoco que la misma vulnere el derecho de acceso a la justicia del trabajador.

Más aún, si tenemos en cuenta que esta nueva ley, y su reglamentación no hacen otra cosa que materializar lo manifestado por nuestra CSJN, la cual en autos "CASTILLO" donde sostuvo: "... El art. 46 inc. 1 de la ley 24.557 es inconstitucional, 0 pues impide a la justicia provincial cumplir con la misión que le es propia en virtud de la reserva de jurisdicción provincial consagrada en los arts. 75 inc. 12 y 116 de la Constitución Nacional, y desnaturaliza la competencia del juez federal al convertirlo en magistrado "de fuero común"..."; pretender ahora considerar inconstitucional una norma que le otorga la facultad de revisión a los tribunales de las provincia, es pretender considerar que una etapa administrativa previa es lesiva de nuestra constitución; lo cual no lo es, siempre que se garantice el debido control jurisdiccional por su juez natural. Cabe agregar entonces, que de acuerdo a lo manifestado up-supra, ha devenido abstracto, el planteo de inconstitucionalidad del art. 46, 21 y 22 de la ley 24.557 sobre el que se refirió el Sr. Fiscal oportunamente.

Sobre esa base considero que no hay impedimento constitucional para la adhesión que ha formulado la Provincia de Buenos Aires y que la ley 14.997 no ha trasgredido las disposiciones del art. 45 de la Constitución Provincial, teniendo en cuenta la doctrina ya referido y las garantías propias que impone el sistema en el título 1° de la Ley 27.348 y Resoluciones 298/2017, 899/E/2017 de la SRT.

El trámite previo ante la comisión médica no constituye una violación del derecho de defensa del trabajador, teniendo en cuenta que el proceso cumple los requisitos necesarios a efectos de que la jurisdicción administrativa sea constitucional: 1) garantía de audiencia y defensa del involucrado en el procedimiento administrativo, con facultad de ofrecer pruebas; 2) la asistencia letrada obligatoria en favor del trabajador; todo lo cual abastece en forma razonable y suficiente; 3) plena voluntad y libertad de prestar su conformidad o no, a los fines de arribar a un acuerdo, puesto que en caso de disconformidad, inmediatamente le queda expedita la vía judicial; 4) control judicial suficiente.

Por otra parte, debe tenerse presente que al ser de suma gravedad la declaración de inconstitucionalidad de una ley, se impone una prudencia especial a fin de no afectar el sistema institucional de los tres poderes, para lo cual

se requiere que un respeto de las normas, con el debido contralor constitucional, partiendo de la base que debe regir una presunción a favor de la constitucionalidad de la norma cuestionada, presunción "iuris tantum", que únicamente debe ceder ante una prueba clara y precisa de la incompatibilidad entre aquélla y la constitución. Ello implica que si una norma fuere razonablemente susceptible de dos interpretaciones distintas, una de las cuales la haría inconstitucional y la otra válida, soy de opinión que se debe adoptar la interpretación que deja a salvo su constitucionalidad.

Por otra parte, el análisis de los preceptos legales cuestionados deberá hacerse interpretando todo su contexto legal, su espíritu, y en especial con relación a las demás normas, de igual y superior jerarquía que sobre la materia contenga un ordenamiento jurídico, debiendo estarse preferentemente por su validez, y sólo como última alternativa por su inconstitucionalidad

Sin lugar a dudas la resolución puede basarse en afirmaciones teóricas y dogmáticas, sino en lo que sea más beneficioso para el trabajador víctima de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional. Debe respetarse la posición predominante que ocupa la protección de los trabajadores en el orden constitucional de prelación normativa, por ser un sujeto de preferente tutela, protegido por el artículo 14, 14bis y el 75 inc. 22 (Primero en el marco del constitucionalismo social -1957-, y luego por el constitucionalismo de los Derechos Humanos Fundamentales -1994-), y por su materia, la resolución de sus conflictos debe resolverse en el menor tiempo posible. No podemos ignorar que ha sido importante la cantidad de trabajadores que han culminado con éxito el trámite ante la Comisión Médica y que han percibido las indemnizaciones en un plazo perentorio, situación fáctica que no podría darse dentro del ámbito judicial.

Tampoco podemos soslayar que los reclamos concernientes a los infortunios laborales se centralizan, en lo esencial, en los aspectos médicos y en lo referido a la causalidad de la incapacidad, función para la cual las Comisiones Médicas resultan suficientemente idóneas, ya que esa es su función específica.

Debemos tener presente que es condición de la norma en crisis la presencia de un abogado del trabajador durante todo el proceso y que el trabajador goza del beneficio de gratuidad.

Por último, la existencia del derecho de interponer recurso ante los jueces ordinarios por las decisiones emanadas de los órganos administrativos, a fin de impedir

que aquellos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior, aseguran un control judicial suficiente.

En definitiva, no ignoro las argumentaciones relacionadas con el acceso a la jurisdicción que menciona el Juez que me antecede en el voto, pero considero que el plazo perentorio de 60 días que se les impone a las comisiones médicas, no resulta un perjuicio de trascendencia significativa que justifique la declaración de inconstitucionalidad de una norma.

El acceso a la revisión judicial certifica la constitucionalidad del sistema y resulta la garantía de los derechos individuales, conforme a lo determinado por los arts. 17, 18, 28, 75, inc. 12, 109 y 116 de la Constitución Nacional.

Sobre la base de lo expuesto, propicio que debe darse cumplimiento en forma previa a lo dispuesto en el art. 1° de la Ley 27.348. Cumplido ello y no llegándose a una solución en el diferendo, quedará expedita la acción plena prevista en la ley 11.653.

**Así lo voto.**

**A la misma cuestión, el doctor LOPEZ AREVALO dijo:**

Coincido con el distinguido Magistrado votante en primer término en cuanto a que al infortunio del caso de marras se encuentra regido por la Ley 24.557 (de Riesgos del trabajo y sus modificatorias), ya que el mismo ocurre en fecha 24 de Mayo de 2018.-

Sabido es que la Ley 27.348 Título I (Arts. 1 a 4 sustrae en principio la competencia del Poder Judicial a las controversias originadas en accidentes y enfermedades del trabajo.-

En autos caratulados "**BRAVO, FRANCO DAMIAN C/ PROVINCIA ASEGURADORA DE RIESGOS DEL TRABAJO S. A. S/ACCIDENTE DE TRABAJO - ACCIÓN ESPECIAL**" Exp. OL 276/2018 sostuve y ratifico en éste acto (por los fundamentos allí volcados a los cuales me remito "breviatis causae") la inconstitucionalidad de la llamada Ley de Adhesión 14.997 (B. O. 8-01-2018).-

Aunque me permito, en éste acto recordar que en dicho pronunciamiento sostuve y sostengo que "(...) la Corte Suprema de Justicia tiene resuelto que, de acuerdo con la distribución de competencias impuestas por la Constitución, los poderes de la provincias son originarios e indefinidos (art. 121 CN), mientras que los delegados a la Nación son definidos y expresos (**Fallos CS 304:1186**

**citado en "Tratado de Derecho Constitucional" Gregorio Badeni, Tomo I Pág. 368 y siguientes).-**

Con ello el Art. 121 del mencionado cuerpo normativo reconoce que las provincias tienen todas las potestades que no fueron transferidas por la Constitución al Estado Federal, y todas aquellas que se reservaron en los pactos especiales concertados como paso previo a la inserción en el estado federal (esto es, los pactos preexistentes).-

Agregando que la Ley 14.997 delega todas las competencias necesarias a que se refiere la norma del Art. 4 de la Ley 27.348 y como bien señala mi colega preopinante delega no solo la facultad de dictar normas de procedimiento sino que también funciones jurisdiccionales.-

Corolario lógico es que tratándose las facultades delegadas por la ley provincial mencionada reservadas surge sin hesitación que la ley 14.997 es contraria a nuestra Carta Magna (Arts. 1, 5, 75 Inc. 12, 121, 122, 123 de la Constitución Nacional)".-

De suyo que con ello se sella adversamente la aplicación de los Arts. 1 a 4 de la Ley 27.348.-

Ahora bien, no podemos soslayar que también la legislatura de la Provincia de Buenos Aires dicta la Ley 15.057 de reforma al Procedimiento Laboral en nuestra Provincia (sancionada el 25-10-2018, promulgada el 16-11-2018 y publicada el 27-11-2018).-

Coincido con el Magistrado votante en primer término en cuanto a que la norma en conjunto entra en vigor el primer día hábil de Febrero de 2.020 (Art. 104 de la citada norma).-

Sin perjuicio de ello el Art. 103 otorga a Justicia del Trabajo competencia de alzada en lo actuado ante las Comisiones Médicas y dicha norma se encuentra vigente por ser de aplicación inmediata (Art. 2 Inc. J). Dicha norma le confiere al trabajador y su derechohabientes (una vez acreditado el agotamiento de la vía administrativa) un plazo de 90 días hábiles para promover la acción ordinaria.-

Por los fundamentos ya mencionados precedentemente el Art. 2 Inc. J resulta de aplicación inmediata a partir de la sanción de la Ley 15.057.-

En éste estado, un nuevo análisis de la cuestión debatida en éstos actuados, me lleva a modificar mi postura debiendo entonces, en éste estado, efectuar el análisis si

las normas en cuestión (Comisiones Médicas y su funciones) superan el valladar de nuestra Constitución Nacional.-

Adelanto mi postura en cuanto a que las normas mencionadas no superan el test de constitucionalidad.-

En ese sentido, señalo en primer lugar, que las citadas normas **le atribuyen funciones jurisdiccionales a tribunales administrativos y no se otorga la revisión judicial suficiente.**-

En efecto, a poco que se analice, y como bien fuera expuesto por el distinguido colega votante en primer término, la Corte Federal en "**Fernandez Arias c/ Poggio Jose**" (CSJN Fallos: 247:646 s del 19-06-1960) impuso que para que sean válidas dichas funciones jurisdiccionales a tribunales administrativos **NO DEBÍA** tratarse de controversias entre particulares regidas por el derecho común y que la revisión fuera con un amplio debate.-

Aquí no se da ni lo uno ni lo otro, en efecto, el asunto debatido en autos es entre particulares y las normas aplicables son derecho común (Conf. CSJN "**Castillo Angel c/ Cerámica Alberdi S. A. TySS 2004,754**).-

**No hay tampoco control judicial suficiente** cuando la norma del Art. 2 A de la Ley 27.348 establece que los recursos procederán en relación y con efecto suspensivo salvo algunas excepciones.-

Con ello surge prístino que los Arts. 1 a 4 de la Ley 27.348 y su reglamentación Dec 298/2017) afectan el Art. 109 de la Constitución nacional y el Art. 18 del mismo cuerpo normativo.-

Señalo también que el tránsito por las Comisiones Médicas en forma previa al reclamo a resolver por ante el **Juez Natural** resulta contrario a nuestra Constitución, situación ésta ya resulta por la Corte Federal en autos "Obregón" (CSJN s. 17-04-2012).-

Baste recordar que también nuestra Constitución Nacional obliga a las provincias garantizar la administración de justicia y que la misma no puede ser llevada a cabo por parte del Poder Ejecutivo toda vez que son propias de otro poder del estado, el Judicial.-

Tampoco podemos afirmar que las Comisiones Médicas sean **independientes e imparciales**, toda vez que, son financiadas por parte de las mismas Aseguradoras de riesgo del trabajo que son parte interesada en la forma de solución de los conflictos en materia de accidentes y

enfermedades del trabajo (violando el Art. 18 de la Carta Magna).-

He de expresar que también las normas de los Arts. 1 a 4 de la Ley 27.348 y 2 Inc. J (como bien expone el colega votante en primer término) en fundamente que comparto "in totum" se convierten en un **valladar al acceso irrestricto al servicio de justicia.**-

Además el Art. 2 Inc. J de la Ley 15.057, **viola la tutela judicial continua y efectiva** (Art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires) que dispone que "La Provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia (...). Las causas deberán decidirse en tiempo razonable (...)", situación ésta que no se cumple con el engorroso sistema de tránsito previo por ante las Comisiones Médicas.-

Reitero la declaración de inconstitucionalidad de los Arts. 21 y 22. La inconstitucionalidad ha sido materia de tratamiento por parte del Cívero Tribunal provincial, en los precedentes "Quiroga" (SCBA L 75.708; S del 23.04.2003); "Fernández" (SCBA L 79.867; S del 21-06-2006); "Gutiérrez" (SCBA L 96.717; S del 11-04-2007) y "Clavijo" (SCBA L 94.232; S del 25-02-2009); con respaldo en la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el citado caso "Castillo" (CSJN, "Castillo Ángel Santos v. Cerámica Alberdi"; S del 07-09-2004) y reafirmada luego de sucesivos pronunciamientos en la causa "Obregón" (CSJN "O.223.XLIV Recurso de Hecho en Obregón Francisco Víctor v. Liberty ART; S del 17-04-2012). En relación con el art. 46 de la ley 24.557 -en su texto original-, en cuanto el mismo resultara de aplicación temporal, cabe decretarlo inconstitucional con arreglo a la doctrina casatoria citada; mientras que, al haber sido sustituido por el art. 14 de la ley 27.348 y resultando inaplicable ésta última por ser inconstitucionales tanto la ley de adhesión provincial (14.997) como el art. 2 inciso j de la ley 15.057 (en la parte señalada), cae en abstracto su test de constitucionalidad y convencionalidad, lo cual veda pronunciamiento alguno por parte de éste Tribunal.-

Con los argumentos ya expuestos, adhiero al voto del Dr. Patérnico quien votara en primer término y declaro nuevamente la inconstitucionalidad de la Ley de adhesión 14.997 y por ende inaplicable el Título I de la Ley 27.348 y también declaro la inconstitucionalidad del Art. 2 Inc. J de la Ley 15.057 de reforma del Procedimiento Laboral y por los fundamentos ya reseñados en los párrafos

precedentes la inconstitucionalidad de los Art. 21, 22 de la Ley 24.557, lo mismo que el Art. 46 en redacción original y con respecto al 14 de la Ley 27.348 el mismo deviene en inaplicable.-

Con lo expuesto éste Tribunal resulta competente para entender en los presentes autos y desestimar la excepción de incompetencia sin costas por las dificultades interpretativas de las normas en conflicto (Art. 19 Ley 11.653).-

**ASI LO VOTO.-**

**A la segunda cuestión, el Juez PATERNICO:**

Atento el resultado que surge de la votación a la cuestión anterior, corresponde decidir lo siguiente: **I)** Decretar **-por mayoría de opiniones-** la inconstitucionalidad de la ley 14.997 y la inaplicabilidad del Título I (arts. 1 a 4) de la ley 27.348, al mismo tiempo que la inconstitucionalidad del art. 2 inciso j, apartados 2° y 4° de la ley 15.057 (cfme. arts. 15; 36.5 y 39.1 y 3 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires; arts. 14 bis; 16; 17; 18; 75 inc. 22; 109; 121; 126 y cctes. De la Constitución Nacional; arts. 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos *-Pacto de San José de Costa Rica-*, ratificado por Ley 23.054; arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; art. 2, ap. 3° y art. 14, ap. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los arts. 1; 2 y 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad-, y jurisprudencia citada; **II)** Declarar **-por mayoría de opiniones-** la inconstitucionalidad de los arts. 21 y 22 de la ley 24.557 y el art. 46 del mismo texto original en cuanto resulte de aplicación, mientras que en su nueva concepción (texto según art. 14 ley 27.348) se lo estipula como inaplicable (doct.citada); **III)** Rechazar **-por mayoría de opiniones-** la excepción de incompetencia opuesta por Galeno ART S.A, eximiendola de costas atento la novedad del planteo articulado (arts. 19, párrafo 2°; 31.a y cctes. ley 11.653 y arts. 68 CPCC, 2° párrafo y cctes. CPCC); **IV)** Notificar por cédula y registrar (art. 135 CPCC; art. 16.1 ley 11.653).-

**Así lo voto.**

A LA SEGUNDA CUESTION: El doctor CATALDI, por las consideraciones expuestas por el doctor PATERNICO, adhiere y vota en análogo sentido (arg. Arts. 168 y 171

Constitución de la Provincia de Buenos Aires; SCBA, R 112.328, S del 06.10.2010, autos "*Cabrera, Héctor Daniel v. Ruhl, Juan s/ Despido*").

A LA MISMA CUESTION: El doctor LOPEZ AREVALO, por las consideraciones expuestas por el doctor PATERNICO, adhiere y vota en análogo sentido (arg. Arts. 168 y 171 Constitución de la Provincia de Buenos Aires; SCBA, R 112.328, S del 06.10.2010, autos "*Cabrera, Héctor Daniel v. Ruhl, Juan s/ Despido*").

Con lo que terminó el acto, previa lectura y ratificación firman los Jueces por ante mí, Secretario, de lo que certifico y DOY FE.

MARCELO ENRIQUE PATÉRNICO  
PRESIDENTE

EDUARDO SALVADOR CATALDI  
JUEZ

GUILLERMO O. LÓPEZ ARÉVALO