

Informe Laboral Nro. 62

Horacio Schick

Gatopardismo y remiendos que no purgan los vicios de inconstitucionalidad de los artículos 1 a 3 de la ley 27348

1. La Resolución 899/17 dictada en exceso de las facultades de la SRT

La SRT ha dictado la Resolución 899/17, que modifica a su vez la Resolución SRT 298/17 que reglamentó la ley 27348. En esencia la nueva resolución bajo análisis que se considera aclaratoria de esta última, equipara a los Secretarios Técnicos Letrados (STL) y a los titulares de los Servicios de Homologación, a los médicos de las Comisiones Médicas, dándoles un mismo estatus dentro de las CCMM, para intentar remendar a alguna de las críticas que desde la doctrina y la jurisprudencia se le vino haciendo a la ley 27348 y su espuria reglamentación por parte de la SRT. La Resolución pretende enmendar las críticas al comando de los médicos de todo el proceso de conocimiento y las funciones jurisdiccionales asignadas a los facultativos que disponen los artículos 7 y 8 de la Resolución SRT 298/17, al incorporar con el mismo estatus que los médicos - como integrantes de las CCMM- a los Secretarios Técnicos Letrados y a los titulares de los Servicios de Homologación.

Por ello efectúa una discriminación de tareas de cada uno de los funcionarios.

A los galenos se les asigna la función de presidir las audiencias médicas, efectuar el examen médico en los trámites de determinación de incapacidad, divergencia en la incapacidad y rechazo de la denuncia de la contingencia; analizar y valorar la prueba médica solicitada y presentada por las partes; requerir la realización de estudios científicos o médicos, en los casos que se susciten cuestiones ajenas a su especialidad; labrar el acta de audiencia médica; emitir el dictamen médico o el informe de valoración de daño (I.V.D.), según corresponda, expresando en dicha oportunidad los fundamentos médicos que motivaron su conclusión y expedirse sobre las cuestiones atinentes al dictamen médico planteadas por las partes en las solicitudes de rectificaciones o revocaciones, y a los titulares de los servicios de homologación se les asigna la función de controlar el proceso de legalidad de los acuerdos y la interposición de los recursos.

A los Secretarios Técnicos Letrados (STL) se les asigna la función: de emitir dictamen jurídico previo (D.J.P.) en el trámite de rechazo de la denuncia de la contingencia, en función de lo previsto en el apart. 5 del art. 21 de la Ley 24.557; intervenir y expedirse sobre las cuestiones jurídicas que sean sometidas a su consideración; sustanciar la producción de prueba en el procedimiento de rechazo de la denuncia de las contingencias (STL, a los que sé que les adiciona un auxiliar)

El Titular del servicio de homologación: debe emitir el acto administrativo definitivo de la Comisión Médica Jurisdiccional en los trámites de rechazo de la denuncia de la contingencia, determinación de la incapacidad y divergencia en la determinación de la incapacidad, el que será vinculante para todas las partes; controlar el cumplimiento de los principios del debido proceso y de legalidad; dictar, en los casos que así corresponda, el auto que concede el recurso interpuesto y el que ordena el traslado de la expresión de agravios y elevar los recursos a la CMC o a la Justicia Laboral competente.

Se trata de un retoque cosmético que no purga los vicios de inconstitucionalidad que posee el nuevo régimen procesal que hemos cuestionado desde la sanción de la ley y su reglamentación y que esta resolución aclaratoria no altera, además de constituir un acto administrativo viciado desde su origen, como ya se dijo, porque fue dictado en exceso de las facultades propias de la SRT, al modificar una ley y un decreto, normas de jerarquía superior sin tener aptitud para ello. (Artículo 31 de la Constitución Nacional)

En este sentido tempranamente señalamos el exceso de la Resolución 298/17, que establece en su Título I la facultad de la SRT de reglamentar del procedimiento, conforme lo ordena

el art. 3.2 de la ley 27.348. Sin embargo, en el Título II, excediéndose en sus facultades, se dedica a reglamentar otras cuestiones ajenas a esas limitadas facultades otorgadas por la ley y que sólo pudieron ser reglamentadas por decreto PEN (art. 99, inc. 2, CN).

El art. 36 de la LRT, que regula las funciones SRT no autoriza al ente solo facultado para la supervisión y control del sistema, establecer estadísticas, sanciones, reglamentos internos, etc. En definitiva no autoriza a reglamentar las leyes.

La Resolución 298/17 al reglamentar y restringir derechos sustantivos modificó la ley e incurrió en excesos reglamentarios que darán lugar a planteos de inconstitucionalidad.

Ahora se repite la irregularidad con la Resolución 899/17 - dictada al calor de los cuestionamientos doctrinarios y jurisprudenciales, que contiene el nuevo régimen procesal instaurado por los artículos 1º, 2º y 3º de la ley 27348- pues altera la disposición del artículo 21 de la LRT que amplía las facultades de las CCMM creadas por la ley 24241, a su vez extendidas por el Decreto PEN 1475/15, por una mera Resolución de la SRT. Este ente regulador descentralizado de la Secretaría de Seguridad Social carece de facultades para tal disponibilidad de facultades de los integrantes de las CCMM.

La Resolución SRT 899/17 implica una modificación del artículo 21 de la ley 24557; debió efectuarse entonces por una ley del Congreso, es decir, una norma del mismo rango y no por una norma inferior (Resolución de la SRT), que carece de facultades para tal disposición.

Pero además, de los defectos de forma, este remiendo gatopardista no purga los vicios de inconstitucionalidad, que contienen los artículos 1 a 3 de la ley 27348.

Esta nueva Resolución no salva los cuestionamientos constitucionales que trae aparejado el nuevo régimen procesal.

2. Los fundamentos de la Resolución. El fallo “Ángel Estrada”.

En los fundamentos de la Resolución se invoca el fallo “Ángel Estrada” de la Corte Suprema y el ya reiteradamente criticado Dictamen “Burgui” del Fiscal General ante la CNAT.¹

Cabe destacar, lo que ha sido omitido por cierta parte de la doctrina sobre los orígenes y el debate del fallo de la Corte, y ha sido citado en forma distorsionada.

Recordemos que el debate suscitado en el caso “Ángel Estrada” giró sobre los alcances de las facultades del ENRE (Ente Nacional Regulador de la Energía Eléctrica), atribuidas por el art. 72 de la ley 24.065, para resolver controversias por el suministro del servicio público de energía y los beneficiarios.

Dicho artículo prescribe:

“Art. 72: Toda controversia que se suscite entre generadores, transportistas, distribuidores, grandes usuarios, con motivo del suministro o del servicio público de transporte y distribución de electricidad, deberá ser sometida en forma previa y obligatoria a la jurisdicción del ente. **Es facultativo** para los usuarios, así como para todo tipo de terceros interesados, ya sean personas físicas o jurídicas, por iguales motivos que los enunciados en este artículo, el someterse a la jurisdicción previa y obligatoria del ente”. (El subrayado es nuestro, y muestra una primera diferencia sustancial, con el régimen de la ley 27348: la ausencia de obligatoriedad).

Con notable claridad y versación, el administrativista Juan Carlos Casagne² explica:

“En lo esencial, el eje de la cuestión discutida en el pleito pasaba por determinar si la atribución de facultades jurisdiccionales al ENRE para resolver “toda controversia” que se plantee entre las empresas distribuidoras y los usuarios comprenderá o no los reclamos de daños y perjuicios que éstos últimos dedujeran contra las concesionarias, lo cual incluye desde el procedimiento probatorio, la determinación del tipo y alcance de responsabilidad, así como el juzgamiento acerca de los eximentes de ella (caso fortuito y fuerza mayor en el supuesto de haberse invocado) hasta el cálculo final de la indemnización (en caso de hacerse lugar al reclamo). La cuestión debatida contenía un punto central consistente en determinar si la pretensión deducida por la actora implicaba un asunto destinado a ser resuelto con arreglo a las prescripciones del Código Civil o si, en cambio, se trataba de un asunto sustancialmente regido, en forma excluyente, por el régimen estatutario del marco regulatorio y las cláusulas del contrato de concesión, es decir, por el derecho administrativo. Agregando el prestigioso administrativista que:

¹ Ver Informe Laboral Nro. 69 y Schick Horacio, Leyes 27348 y 26773, Régimen de Infortunios Laborales, Cuarta Edición, Capítulo I, Punto 1.23, pag. 223 y siguientes, David Grinberg- Libros Jurídicos, Noviembre de 2017.

² En: http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Las_facultades_jurisdiccionales_de_los_entes_reguladores_.pdf >.

*“toda vez que la materia del reclamo está constituida por los daños individualmente experimentados en el patrimonio del usuario como consecuencia del suministro insuficiente de energía eléctrica, resulta claro que la disputa no puede resolverse por aplicación del régimen estatutario que conforma el marco regulatorio del servicio público de electricidad para cuya administración fue especialmente creado el ente respectivo. Por ello sin perjuicio del indudable valor probatorio que revisten las actuaciones administrativas tramitadas ante el ente regulador... carece de competencia para dirimir el conflicto planteado en autos con arreglo a los principios contenidos en la legislación común... **Este reconocimiento de funciones jurisdiccionales a órganos o entidades administrativas se había condicionado, en la jurisprudencia de la Corte, desarrollada en el caso “Fernández Arias”, básicamente, a dos requisitos: a) que no se trate de controversias entre particulares regidas por el derecho común; y b) que la revisión final de lo resuelto se atribuya a los jueces con amplitud de debate y prueba (lo que configura el denominado principio de control judicial suficiente).** (El subrayado es nuestro)*

Por otra parte, al igual que en el leasing case de 1960 (“Fernández Arias c/ Poggió”) la Corte consideró que la atribución de funciones jurisdiccionales a entes administrativos –como son los entes reguladores- 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 (y, por ende, a los órganos administrativos) el ejercicio de funciones judiciales (art. 109 CN) por la otra transgrede abiertamente la garantía de la defensa en juicio a la persona y sus derechos (art. 18 CN). Pero el fallo no se detiene allí y perfora, con acierto, el umbral del principio de especialidad que, a nuestro juicio, configura la novedad más trascendente tanto en el plano teórico como en el práctico o mundo de la experiencia.

Por de pronto, hay una diferencia bien marcada entre lo que constituye el llamado derecho estatutario del marco regulatorio y del contrato de concesión, regido por el derecho administrativo, y las relaciones patrimoniales que vinculan al concesionario con los usuarios gobernadas por el derecho privado. La principal consecuencia que deriva la Corte, para interpretar artículo 72 de la ley 24.065 que atribuye al ENRE la atribución de resolver “toda controversia” es que se trata de una jurisdicción especial que, por lo demás, debe haber sido sustraída “válidamente por el Congreso a la competencia de los jueces ordinarios. Ello significa que esa atribución nunca podría constituir una delegación total de facultades jurisdiccionales al Ente Regulador, ni tampoco versar sobre cuestiones de derecho patrimonial privado, extrañas al ámbito de aplicación del art. 72 de la ley 24.065, como es un reclamo de daños y perjuicios entre usuarios y concesionarios.

Y finalmente concluye Cassagne: De ese modo, el derecho administrativo, no obstante constituir –como modernamente se sostiene – el derecho común de las Administraciones Públicas, cede su lugar (derecho sustantivo y jurisdicción especial) al derecho privado, cuya jurisdicción general es la ordinaria (civil o comercial) cuando se trata de litigios entre particulares extraños a la especialidad de los marcos regulatorios. Esta interpretación, verdadera construcción jurídica, permite cumplir con el principio de separación de poderes que surge de nuestra versión constitucional (fundamentalmente arts. 109, 18 y 116 CN). En cualquier caso, de tratarse de materias regidas por el derecho público la atribución de funciones jurisdiccionales sólo sería válida si, aparte de cumplirse los requisitos que se han señalado, deja abierta una revisión constitucional plena, con amplitud de debate y prueba. (...). Tampoco se puede dudar acerca de que en la función de enhebrar los principios con la realidad, este fallo (y la historia probablemente así lo registre) traduce una construcción coherente que garantiza la tutela judicial efectiva tanto de los derechos de los usuarios como de los concesionarios y/o licenciarios. En definitiva, una construcción hermenéutica, con aristas pretorianas, que, al despejar la incertidumbre que existía alrededor de este gran tema, contribuirá a la seguridad jurídica, tan reclamada por la sociedad argentina en los momentos actuales.

En consecuencia la relación jurídica entre una víctima, el empleador y la ART derivada de un accidente de trabajo es una relación de derecho común, y por lo tanto, basándonos en el precedente “Ángel Estrada”, cabe interpretar que la delegación de la función jurisdiccional efectuada por el Congreso a través de la Ley 24557 y sus sucesivas reformas (incluyendo la ley 27348) a un Tribunal Administrativo, con el objeto de resolver la controversia entre dos sujetos de derecho privado, relativo a la determinación y cuantificación de una indemnización de daños y perjuicios, resulta inconstitucional por violación al art. 109 CN y doctrina de la propia Corte.

3. El dictamen “Burghi” y los ejemplos utilizados se refieren a conflictos entre el Estado y los administrados

Los ejemplos que se citan en los fundamentos de la Resolución 899/17 y en el Dictamen “Burghi” del Fiscal General ante la CNAT, se refieren a situaciones entre la Administración y el administrado en el marco del ejercicio de facultades y actos administrativos en las distintas áreas de

la Administración, pero no entre particulares como ocurre entre los damnificados y las aseguradoras de riesgos del trabajo.

En este grupo de conflictos citados en “Burghi” se trata de situaciones entre la Administración y el Administrado, como por ejemplo: la potestad otorgada a Cajas Jubilatorias para reconocer o denegar un derecho; del mismo modo que el Ministerio de Trabajo cuando interviene en la vida de los Sindicatos, los entes reguladores de la energía y sus reclamos o las facultades del poder administrador en materia de derecho del consumidor. En todos estos supuestos se trata del ejercicio de facultades administrativas en las distintas ramas de la administración. A estos ejemplos se puede sumar el Tribunal Fiscal de la Nación (que actúa como alzada de resoluciones de AFIP), los Jueces de Faltas Municipales en la Provincia. Todos estos órganos administrativos resuelven conflictos entre la Administración y el administrado, la Comisión Nacional de Valores o el Banco Central.³

Otro grupo de conflictos que podría delegarse a los Tribunales Administrativos es entre particulares. En este caso la Administración no es parte del conflicto sino un tercero imparcial que resuelve la controversia entre dos sujetos de derecho privado. En estos supuestos no está facultada la Administración pública para resolver conflictos entre privados en relación a daños y perjuicios y menos aún con carácter obligatorio.

En materia de infortunios laborales se trata de un particular que no se encuentra vinculado con la Administración por ninguna relación particular (no es empleado público, no es concesionario de servicios públicos, etc.). Se trata de un trabajador, sujeto de preferente tutela constitucional que acciona para que se reconozca su derecho a percibir una indemnización que compensa un daño sufrido en su salud en ocasión de su trabajo.

De modo que no puede la Administración imponer obligatoriamente, la resolución por un Tribunal Administrativo, estos conflictos como prevé la ley 27348, solo puede ofrecer un espacio de concertación voluntario para las partes, pero no imponerlo en forma excluyente y otorgarle carácter de cosa juzgada a sus decisiones sin la existencia, incluso, de una revisión judicial amplia y suficiente.

De este modo el diseño procesal de la ley 27348, resulta violatoria del debido proceso, como la de crear comisiones especiales para juzgar a las personas (art. 18 CN) y de la veda que tiene el Poder Ejecutivo Nacional de asumir el discernimiento de causas judiciales (art. 109 CN).

4.- La instancia administrativa no es irrelevante para el trabajador

De acuerdo con un relevamiento reciente realizado por la SRT, desde marzo se presentaron en CABA, 1915 casos de reclamos en el nuevo Servicio de Homologación de CCMM. Del total de casos evaluados por el sistema de homologación, 123 fueron rechazados y en otros 514 no se determinó incapacidad. De esa manera, se tramitaron 1278 presentaciones, de las cuales el 84% (1162 casos) culminaron con acuerdos y solo 116 (16%) no lograron arribar a un entendimiento, por lo que su definición pasó al terreno de la Justicia. Así en 100 días hábiles se firmaron un promedio de 13 acuerdos por día, con un promedio de resolución de 27 días, aunque hay casos en los que se alcanzó un entendimiento en un período de tiempo menor.

Por otra parte, respecto a los tres trámites habilitados para acceder a una audiencia de homologación (aquellos que se refieren a la evaluación de secuelas incapacitantes posteriores al alta del tratamiento otorgado por la ART), el informe de la SRT determinó que en cuanto al trámite de valoración de daño se registró un 87% de acuerdos homologados (545 casos).

El resto de los casos de divergencia en los que sí se observaron secuelas incapacitantes (425 presentaciones) tuvo un porcentaje de homologación de 87%.⁴

Con esta última información, en la que nada se comenta sobre el contenido de los acuerdos, queda desestimada la hipótesis del Dictamen del Fiscal General en el caso “Burghi”, sobre el carácter inocuo de la etapa administrativa, cuando en verdad el damnificado en esa instancia, tal como fue diseñado el sistema, queda a merced de la iniciativa de las ART y los cohonestados médicos de las CCMM. El resultado, como veníamos anticipando es que muy pocos casos llegan a la restringida instancia judicial. Poco pueden hacer para compensar este desbalance, el

³ Martínez Medrano, Gabriel, en: <https://es.linkedin.com/pulse/ley-27348-comisiones-medicas-inconstitucionalidad-de-gabriel>

⁴ ELIZABETH PEGER, El Cronista Comercial, 11.10.2017, <https://www.cronista.com/economiapolitica/Con-nueva-ley-de-ART-84-de-las-demandas-no-terminan-en-juicio-20171011-0059.html>

patrocinio jurídico de confianza y mucho menos el gratuito provisto por la SRT, claramente decorativo, y solo dispuesto para cumplir los actos formales de firmar actas, formularios y asistir a audiencias. Los damnificados quedan a merced de las aseguradoras favorecidos por un sistema procesal “pro ART”, desbalanceado en favor de estas últimas con una SRT, que ha perdido toda neutralidad y es quien elige a los funcionarios que dirigen el procedimiento especial administrativo. (Médicos, STL y titulares del SH).

5.- La ausencia de revisión judicial amplia

En el Dictamen “Burghi” referenciado en los fundamentos de la Resolución bajo análisis, se afirma que “se ha elegido la terminología ‘recurso’ y nada indica que éste no deba ser pleno, con la posibilidad de un proceso de cognición intenso y la producción de prueba, tal como se interpretó que debían ser las vías de revisión similares, como la del ya evocado artículo 14 de la ley 14236. La posible laguna actual acerca del proceso judicial concreto ulterior deberá ser conjurada por los magistrados y en esa inteligencia se parte de la premisa del ejercicio de potestades instructorias, de ser necesarias, y de celo en la bilateralidad y el derecho de defensa”.

Pero lo cierto y definitivo es que no existe tal laguna normativa, el texto legal es categórico y preciso.

El carácter del recurso de apelación está definido por la ley en su artículo 2°. En caso de disenso con la decisión de la CCMM el trabajador solo tiene derecho a un recurso de **apelación en relación y con efecto suspensivo**, ante la Justicia del Trabajo de la jurisdicción que intervino la CCMM, empeorando el escenario anterior del decreto 717/96, que lo concedía con carácter devolutivo, es decir podía cobrar a cuenta y seguir discutiendo las diferencias en las instancias administrativas o judiciales.

Sólo se está exceptuando del efecto suspensivo a las apelaciones de las ART en escasos supuestos de las enfermedades no listadas, receptadas por el DNU 1278/2000 y de reagravamientos de infortunios laborales. Además la reagravación ha sido neo regulada en el artículo 45 de la Resolución 298/17 en forma absolutamente desnaturalizada de su tradicional definición, al solo contemplarla si existe un nuevo accidente (sic).

El trabajador tiene que recurrir la decisión de la CMJ, mediante un recurso con debate acotado y pruebas restringidas -en relación- además con serias limitaciones para elegir la jurisdicción como hasta el presente la podía efectuar (Art. 24 LO). Claramente no hay una respuesta racional para esta peyorativa modificación, que la terca intención del legislador de repetir y acentuar los mismos errores, pese a que han transcurrido más de 20 años e infinidad de fallos judiciales que cuestionaron el régimen procesal original, que se resucita y empeora.

La ley 27348 (Arts. 1° a 3°) determina que toda la sustanciación del proceso de conocimiento tramita en la instancia administrativa, sustrayendo a la justicia del trabajo de sus facultades jurisdiccionales en la producción de todos los medios probatorios, quedando como una instancia de apelación restringida por el carácter suspensivo y en relación, no pudiéndose dilucidar ni producir ningún extremo que no hubiera sido introducido en la etapa administrativa.

Precisamente la característica del recurso en relación es 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 (Resolución SRT 179/2015).

El diseño legal está previsto para que el trabajador directamente consienta la decisión porque no tiene “espalda” para esperar el procedimiento judicial, su doble instancia, para poder cobrar lo que en definitiva le corresponde.

Además el efecto suspensivo determina que aun cuando la ART haya consentido el siniestro, las prestaciones deberán esperar la culminación del procedimiento judicial, en el caso de que el trabajador cuestione la decisión administrativa en forma parcial. Además se produce un efecto favorable a las ART que se deriva del carácter suspensivo del recurso, porque induce a que recurran los dictámenes de las CCMM evitándose el desembolso de prestaciones en forma inmediata para debatir su cumplimiento y dimensión en sede judicial. Se induce a que el trabajador acepte un acuerdo homologatorio y se desista de un mejor derecho mediante el efecto desgaste del proceso judicial a transitar.

En definitiva el art. 2º de la ley 27348, tampoco 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, quebrantando uno de los requisitos previstos en Ángel Estrada, esto es el derecho a la revisión judicial amplia a las decisiones de los órganos administrados dotados de funciones jurisdiccionales.

6. No se cumplen los requisitos del fallo “Ángel Estrada”

Por las razones expuestas precedentemente no es válido que los órganos administrativos como las CCMM decidan qué Tribunales, cualquiera sea su integración en el ámbito del Poder Ejecutivo, deben entender sobre los derechos subjetivos de los damnificados, frente a las ART. Pero asimismo tampoco se cumplen los demás requisitos que prevé el fallo “Ángel Estrada” para admitir excepcionalmente la intervención de órganos jurisdiccionales en la órbita del Poder Ejecutivo.

Se afirma este desvío, por la siguiente alteración de los requisitos del citado fallo de la Corte Suprema que requiere cuando menos el cumplimiento de los 4 siguientes requisitos, vulnerados por la ley 27348:

6.1. 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 los jueces, hasta 1995, y es discriminatorio respecto de los demás dañados que acceden directamente ante la Justicia, sin atravesar complejas instancias administrativas dirigidas por galenos y ahora funcionarios ad hoc designados por la SRT, convertidos virtualmente en jueces. Las CCMM, aun con la integración de STL carecen, de las condiciones mínimas para ejercer dicha jurisdicción, sin embargo, deberán administrar justicia. Igualmente se advierte la carencia de razonabilidad dado que no existen motivos razonablemente justificados para sustraer la materia de accidentes laborales de la jurisdicción de los jueces ordinarios. Tal como sostiene la Corte 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.

En el Mensaje de Elevación del PEN (Decreto 130/16) -único fundamento de la reforma legal- sostiene que: “La situación descrita ha generalizado el concepto de que la reparación de los infortunios laborales se enmarca en una relación obligacional de derecho privado entre el trabajador siniestrado, su empleador y su Aseguradora de Riesgos de Trabajo, provocándose así una proliferación de litigios individuales que ponen en riesgo la finalidad de la Ley N° 24557 y sus modificatorias, para asegurar reparaciones suficientes. Tal afectación se ha agravado al punto que en la actualidad, la mayoría de las contingencias amparadas por la Ley de Riesgos del Trabajo se reclaman a través de demandas laborales que evitan la obligatoria intervención previa de las comisiones médicas jurisdiccionales” (párrafos once y doce del Mensaje).

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 dañados, mientras que la UART sostiene en su página web que en el mismo período se iniciaron 106.021 acciones judiciales. O sea se reconoce **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.

Este discurso sobre la conflictividad judicial que pondría en riesgo el sistema, es inexacto y como se ha referido ha sido constante, utilizado en la primera ola reformista con la sanción de la ley 24557, la segunda con la aprobación de la ley 26773 y nuevamente ahora en 2017 con la ley 27348.

Sobre todo, luego de que la Corte Suprema ya se ha pronunciado en el fallo “Obregón”. No se comprende las razones por las cuales se admite que las CCMM recaben pruebas testimoniales, desestimen pruebas por considerarlas insuficientes, interpreten pericias mecánicas, la

existencia o no de un accidente, la prescripción de una acción, y otras cuestiones de neta inferencia jurisdiccional. Todas estas asunciones de facultades jurisdiccionales lucen también irrazonables para ser ejercidas por médicos y otros funcionarios ad hoc electos por autoridades del PEN.

6.2. 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, que representan la principal garantía de los derechos individuales (arts. 17, 18, 28, 75 inc. 12, 109 y 116 CN). 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 secretarios letrados ad hoc y requieren indudablemente un conocimiento técnico-jurídico propio de los magistrados. 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.

6.3. Carecen de Imparcialidad: financiamiento CCMM a cargo ART. El financiamiento de las actividades de las CCMM 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 Constitución Nacional. En efecto la imparcialidad no está asegurada, pues las ART, que son Sociedades Anónimas, financian dichos organismos (art. 37 y 50 de la LRT, este último, modificatorio del art. 51 de la ley 24241). 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. Los médicos de CCMM dependen del PEN y tienen una relación de empleo privada con la SRT (art. 38 apartado 3 de la LRT). Su inestabilidad laboral, conspira contra su independencia de criterio. La SRT que designa los médicos, los STL y demás funcionarios y supervisa el funcionamiento de todo el sistema, ha dejado de ser, como es de público conocimiento el ente de regulador objetivo de la actividad, para pasar a ser un vocero más de las Aseguradoras. Ha sido un impulsor abierto de la ley y un crítico despiadado de la labor de los abogados, que supimos defender desde 1995 los derechos de los damnificados. 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, 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”.

Como dice el viejo adagio procesal: A confesión de parte relevo de prueba. 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, consustanciada con los intereses de los obligados del sistema.

Además, estos funcionarios integrantes de las CCMM 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 galenos 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, conspirando contra su independencia e imparcialidad.

¿Qué objetividad puede esperarse de estas Comisiones cuyos componentes y dirigentes no son imparciales?

No lo fueron nunca, por algo los trabajadores se alejaron de las CCMM y recurrieron a la Justicia, fue por su persistente negación de incapacidades, del infra registro de enfermedades laborales, de la negación de accidentes leves, etc. No recurrieron a la justicia porque los abogados los hipnotizáramos con nuestro discurso, sino porque obtenían las indemnizaciones y reconocimiento de derechos, que el sistema administrativo le negaba en sintonía con las ART. La presencia diaria de los médicos de las ART en las CCMM crea un evidente clima de confianza entre los médicos y funcionarios 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. La inestabilidad laboral a la que están sujetos los galenos integrantes de las CCMM, por estar sometidos a la LCT, a pesar de ser claramente empleados públicos, los condiciona aún más a las decisiones de la SRT.

Según la aguda visión del José Daniel Machado este financiamiento del sistema a cargo de las ART, significa que la subsistencia del empleo de los médicos, asesores letrados y todos los funcionarios de la SRT, depende de manera prácticamente directa de la buena evolución del negocio de quien -al mismo tiempo- resulta ser el sujeto que deben controlar y una de las partes sometidas a su consideración en el conflicto. Agrega Machado: “Algún defensor de la reforma podrá decir que exagero pero me gustaría ver que expresión de perplejidad si por su caso mi sueldo de Juez fuera pagado por la CGT, o peor, con un porcentaje de la recaudación de los estudios jurídicos asisten sindicatos”⁵.

Por si faltaba algún elemento para demostrar la falta de objetividad de la SRT, cabe destacar el dictado de la Resolución SRT 760/2017 que crea el “REGISTRO PARA EL ESTUDIO DE LA LITIGIOSIDAD (SIREL)” que se encargará de recabar la información de las ART 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). La información requerida no es necesaria a los fines estadísticos, o de una hipotética mejora del sistema. Es simplemente una impúdica, ajurídica e inconstitucional resolución, destinada a amedrentar a los abogados que osamos cuestionar ante la Justicia, el engendro Ley 27348. Es un inédito camino de tinte dictatorial destinado a inhibir el ejercicio de abogar para hacer cumplir el principio de legalidad y el respeto de las garantías constitucionales avasalladas por el PEN y el PL, impidiendo que el Poder Judicial ejerza el control de constitucionalidad sobre una ley desviada de la Carta Magna.

¿Qué objetividad puede esperarse de los integrantes de estas CCMM, si la SRT que los nombra no es imparcial? Y llega al extremo de perseguir a los abogados que cuestionamos la constitucionalidad del sistema, hecho inédito en la historia del país.

Con razón la Justicia ha suspendido la vigencia de esta resolución por el plazo de 6 meses, (Autos “JNT Nro. 4, “Corriente de Abogados Laboralistas 7 de Julio c /SRT s/medida Cautelar, Expte 51793/17”).

6.4. Control judicial amplio y suficiente. La Ley 27348 no prevé el control judicial amplio y suficiente exigido en “Ángel Estrada”. Todo el proceso de conocimiento se desarrolla ante el órgano administrativo, fomentando que el damnificado consienta la resolución de las CCMM, al prever que los recursos tengan carácter suspensivo, lo que 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 intervención judicial quedará reducida a una mínima expresión pues todo está diseñado para que no intervenga la Justicia. No existe acción judicial plena. Sino solo un limitado recurso ante la Justicia que -desde ya anticipamos- pocas veces se utilizará. El recurso de apelación en relación debe

⁵ Machado, José Daniel, Sobre las Comisiones Medicas y (in)debidó proceso, Rubinzal Culzoni Editores, On Line.

ser presentado ante el Servicio de Homologación en el exiguo plazo de 15 días (Artículo 16 Res. SRT 298/17) donde las partes quedan condicionadas por las posiciones fijadas en la instancia administrativa; dirimidas en formularios, con limitaciones probatorias y sujetas a las desestimaciones de las pruebas ofrecidas por los damnificados decididas por las CCMM. De esta manera se imponen así restricciones procesales discriminatorias a los trabajadores siniestrados, respecto del resto de los ciudadanos dañados por otras circunstancias no laborales.⁶

Como bien lo señala el Dr. Hierrezuelo en la causa 24.08.2017, Causa N°: 40157/2017 - LOPEZ, MIGUEL ARMANDO c/ GALENO ART S.A. s/ACCIDENTE - LEY ESPECIAL, del JNT, Nro. 42: “Las razones esgrimidas en la exposición de motivos para introducir tales modificaciones (reducir costos –utilizando una infraestructura ya creada para este fin específico-, mejorar la calidad técnica de los dictámenes, estandarizar criterios –para todo el ámbito de la seguridad social-, agilizar la gestión –cuestión clave a los efectos de la automaticidad- y liberar a la justicia de una tarea burocrática que obstaculiza su función y desjerarquiza su rol), no parecen ser lo suficientemente sólidas ni serias como para justificar el apartamiento del principio general que reserva el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de la administración sólo para resolver

⁶ Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo, 5.10.2017, Nro. 61. Autos: RIOS, JORGE RUBEN (2/3) c/ EXPERTA ART S.A. s/ACCIDENTE - LEY ESPECIAL, Causa 44421/2017, En esta causa prístinamente se expuso que: “La CSJN en el caso “Ángel Estrada y Cía. SA c/ resol. 71/96 – Sec. Ener y Puertos”, del 5 de abril de 2005 dejó trazados ciertos preceptos en torno a las funciones jurisdiccionales administrativas desarrolladas por órganos administrativos indicando que ello debe estar supeditado a una serie de requisitos para resultar constitucionalmente válida, a saber: que la creación del organismo administrativo sea por ley, que la independencia e imparcialidad estén aseguradas, 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, que no tenga potestades de “decidir o juzgar” controversias patrimoniales entre particulares en las que estén juego normas del derecho común y que sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente. En primer lugar la imparcialidad e independencia de las comisiones médicas no se encuentra garantizada dado que se encuentran financiadas por las ART o empleadores autoasegurados (Resolución 1104/206; 1105/2010 y 214/2017 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo), circunstancia que suscita un evidente conflicto de intereses, además, las comisiones médicas resuelven, juzgan y deciden conflictos patrimoniales entre particulares (trabajador y ART o empleador autoasegurado), y la naturaleza de la controversia deriva del derecho común, en otras palabras, no se encuentra en juego un auténtico interés público que justifique la intervención de un órgano administrativo que aparte al juez natural de la materia derecho común). En efecto, la ley 27.348 dispuso que ante las Comisiones Médicas tramiten las controversias suscitadas entre el trabajador accidentado y una aseguradora de Riesgos del Trabajo que lo tiene por afiliado, en un proceso contencioso que en la mayoría de las veces versa sobre cuestiones jurídicas, en particular la naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad (LRT, art. 21). El diseño legal establecido por la ley de riesgos de trabajo coloca a médicos a determinar cuestiones que deben dilucidarse en el campo del derecho, y que obviamente no son parte de su incumbencia profesional, sino que son materia exclusiva y excluyente de los jueces tal como es establecido en el orden constitucional Argentino, cuestión que no es salvada por el hecho de que conforme la resolución 298/17, S.R.T., se instituyan los secretarios jurídicos, dado que estos no solo no participan del proceso, sino que, es a los médicos a lo que se les otorga ilegítimamente facultades jurisdiccionales (ver Art 7, 8, 9 de la Res 298/17 S.R.T), pudiendo los mismos aceptar la prueba que consideren conducente, desechando la que no, dictar medidas a mejor proveer, estudiar los alegatos de las partes y finalmente resolver. Incluso, dictaminará conforme a los antecedentes que tuviere en su poder, si el trabajador dificultare la revisión o la realización de estudios complementarios, (Art 7 sexto párrafo res 298/17 S.R.T), cuestiones que afectan, el derecho de defensa del actor, de jerarquía constitucional (art. 18 C.N.). Además, la ley 27.348 establece que la Justicia Nacional del Trabajo queda como una instancia de apelación restringida por el carácter suspensivo y en relación del recurso de apelación que se presente en caso del disenso del damnificado. En otras palabras, no se efectúa la revisión judicial amplia y suficiente del proceso conforme la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Ángel Estrada”. Por lo expuesto considero que el trámite establecido ante Comisiones Médicas por la ley 27.348, violenta derechos inalienables del actor como el acceso a la justicia – (Art. 18 CN, Bloque normativo constitucional, (Art 75 inc. 22 CN) – Art 8 y 10 declaración universal de derecho humanos, Art 2.3, pacto internacional de derechos civiles y políticos, Arts. XXVI y XXVII de la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre, Art 8.1 Convención Americana de Derechos Humanos), el de debido proceso, (Arts. 14 y 18 CN; Art 72 inc. 22: Art 8º Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 8º Pacto de San José de Costa Rica), Juez natural, (Art 75 inc. 22 CN, art. 8.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el art. 26 2º párrafo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre); derecho a la propiedad privada, (art 17 C.N.), derecho a la igualdad (Art 16 C.N.), La Garantía Protectoria, (Art.14 Bis C.N.), derecho de defensa en juicio (Art 18 C.N.), por lo que corresponde declarar la inconstitucionalidad de los arts. 1 y 2 de la ley 27.348 y así sin más lo decido. Lo dicho importa, como lógica consecuencia, asumir la competencia para entender en el reclamo que persigue las prestaciones derivadas de la ley 24.557.

controversias entre la administración y los administrados. Por el contrario, los diferendos entre particulares (y no entre la administración y los administrados) que se rigen por el derecho común (y no por el derecho administrativo) no deben como principio someterse a organismos administrativos. Cuando por excepción ello acontece, debe existir la posibilidad de control judicial ulterior y suficiente sobre los hechos y el derecho”. Agregando que como “bien nos enseña Cassagne, el apartamiento del principio general debe encontrarse justificado tanto en la idoneidad del órgano como en la especialización de las causas que se atribuyen a la Administración, y sus integrantes deben gozar de ciertas garantías para asegurar la independencia de su juicio, tal como sería la relativa a la inamovilidad en sus cargos. En cuanto a esto último, baste decir, que los médicos que integran las comisiones médicas no gozan de estabilidad absoluta, rigiéndose por la LCT. Si a ello, se le suma que el funcionamiento de las comisiones es financiado por las propias ART, su independencia e imparcialidad podría, al menos, ser cuestionada”.

Las palabras del Juez y Jurista son precisas. Nada justifica esta vía obligatoria previa para desarrollar todo el proceso de conocimiento, en sustitución del órgano natural de resolución de los conflictos laborales, como son los jueces. Y menos aún restringir la actuación de la Justicia del trabajo a un mero papel decorativo, y no a una revisión judicial plena. Los trabajadores, conforme el diseño procesal, ni siquiera recurrirán a apelar las decisiones de las CCMM en los limitados términos del artículo 2º de la ley 27348.

Ninguno de estos vicios ha sido purgado por la Resolución SRT 899/17 que viene a modificar la también inconstitucional R. SRT 298/17, y es sólo un camuflaje para tratar de esconder la aberrante imposición discriminatoria a los trabajadores, respecto a otros dañados, de recurrir a una instancia obligatoria para dirimir sus conflictos jurídicos por infortunios laborales, dejando de lado conquistas de 10 años a partir de la declaración de inconstitucionalidad del procedimiento especial de la ley original dispuesto por los fallos “Castillo”, “Venialgo”, “Marchetti” y “Obregón” de la Corte Suprema, acatado por todos los tribunales y la CNAT, frente a un procedimiento más benigno que el actual.

7. Consideraciones finales

A modos de síntesis volvemos a señalar que la Ley 27348 y su reglamentación incurren en 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 se desconoce lo dispuesto en el art. 18 CN, no se garantiza la defensa en juicio de la persona del trabajador y sus derechos y se vulnera el debido proceso legal, sometiendo irrazonablemente a las víctimas a órganos no idóneos para su juzgamiento en sustitución de los jueces naturales del trabajo;

b) la delegación de la función jurisdiccional efectuada por el Congreso a través de la Ley 24557 y sus sucesivas reformas (incluyendo la ley 27348) a un Tribunal Administrativo, con el objeto de resolver la controversia entre dos sujetos de derecho privado, relativo a la determinación y cuantificación de una indemnización de daños y perjuicios, resulta inconstitucional por violación de los artículos 18, 109 y 116 de la Constitución Nacional ya que no puede la Administración legítimamente decidir controversias entre particulares e imponerlas con carácter obligatorio. A todo evento debería admitirse 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 el artículo 2º de la ley 27348 veda en forma flagrante;

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) 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, no soportaran el test judicial de constitucionalidad;

e) 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;

f) la indelegabilidad de las funciones judiciales de ese tipo, no puede ser desconocida y violada, mediante adhesiones a un régimen legal que burla a los arts. 1º, 5º y 109 de la Constitución Nacional;

g) deberán tener preeminencia las normas procesales locales más favorables (v. gr. artículos 20, 21 y 24 de la Ley 18345) y las normas procesales de las Provincias concordantes, como la norma más favorable (Art. 9 LCT), expresión del principio protectorio.

h) se viola el principio de igualdad ante la ley (Art. 16 CN) pues los trabajadores son la única categoría de dañados que debe acceder a una vía administrativa obligatoria previa, a la cual no deben recurrir quienes reclaman accidentes viales, daños y perjuicios de todo orden, daños ambientales, etcétera. También son discriminadas las víctimas de infortunios respecto de los reclamantes de otras instancias (como el Seclo o previsionales) que tienen derecho a una revisión judicial amplia de la que son privados los trabajadores accidentados pues el único acceso a la Justicia es a través de un recurso en relación y con efecto suspensivo.

l) la ley 27348 hace caso omiso del Artículo 108 CN que dispone: El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación y del Artículo 109 que inhibe al PEN de asumir funciones jurisdiccionales cuando establece: En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas. Las CCMM y sus reglas de procedimiento no reúnen los requisitos establecidos por la doctrina y la jurisprudencia para considerarlas adecuadas a lo dispuesto por el Art. 109 CN. En consecuencia sus resoluciones no constituyen cosa juzgada administrativa.

m) se viola la Convención Americana de Derechos Humanos que en su artículo 8º previene que: Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. En igual sentido, el artículo 25 de la Convención prescribe: Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Una norma que contenga una prohibición de limitar los eventuales efectos de la aplicación de estos artículos de la Convención debe ser considerada como una clara limitación al derecho a un real y efectivo acceso a la justicia.

Lejos de favorecerse a los damnificados como se escuchó reiteradamente al Ministro de Trabajo, la ley 27348 y su reglamentación acrecienta desmesuradamente los beneficios de las Aseguradoras, desequilibrando aún más el sistema en su beneficio, manteniendo la impunidad de los empleadores. Los trabajadores rápidamente verán más pronto que tarde, la pérdida de derechos que trae aparejado el cambio de sistema, que con la Resolución SRT 899/17 solo pretende un retoque cosmético, frente a los embates jurisprudenciales que cuestionan su constitucionalidad.

Buenos Aires, 14 de noviembre de 2017.