

Título: Los damnificados laborales bajo el actual régimen de Comisiones Médicas

Autor: Schick, Horacio

Publicado en: DT2019 (junio), 129

Cita Online: AR/DOC/1824/2019

Sumario: I. Introducción.— II. Notas distintivas de la intervención de las CCMM.— III. Sobre la presunta celeridad del procedimiento en CCMM.— IV. El recurso de apelación.— V. Nuevo obstáculo para iniciar la acción fundada en la acción civil o el art. 75, LCT.— VI. La ley 27.348 no respeta los límites exigidos por el fallo "Ángel Estrada".— VII. Consideración final.

#### I. Introducción

El 21 de agosto de 2018, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) anunció que, a partir de la vigencia de la ley 27.348, en el ámbito de la Justicia Nacional y en las 15 provincias que se adhirieron, se había instaurado el régimen de intervención como instancia administrativa, obligatoria, previa y excluyente de las Comisiones Médicas (CCMM) para los trabajadores, a fin de reclamar las prestaciones dinerarias con motivo de accidentes y enfermedades del Trabajo.

La SRT señaló en la ocasión: "Los resultados son contundentes: los costos de las alícuotas que pagan los empleadores a las aseguradoras de riesgos del trabajo se redujeron a 2,9% de la masa salarial". Asimismo, agregó "que, a partir de la sanción de la nueva ley, la litigiosidad se redujo 34%, se homologan el 89% de los casos presentados en las Comisiones Médicas y se produjo un ahorro como consecuencia del abaratamiento de las alícuotas (que pagan los empleadores a las aseguradoras) a solo el 3,02%" (de la masa salarial).

Según la crónica de prensa difundida por la SRT ponderando los resultados, en idéntica sintonía se pronunció la UIA quien destacó el impacto en la competitividad del sector y la importancia del diálogo social como herramienta indispensable para generar una cultura de la prevención.

A su turno, la UIA, consideró como "un gran logro de la SRT y del Ministerio de Trabajo haber avanzado en el diálogo social para mejorar y transparentar el sistema, siempre pensando en lograr el beneficio para los trabajadores a través de una adecuada reparación".

En tanto, la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo de la Nación, aseguró que "hoy hay orden en el sistema de riesgos del trabajo. Nuestro norte es que no sucedan más accidentes de trabajo, ni enfermedades profesionales y que la prevención sea nuestra principal meta".

La UOCRA coincidió con este enfoque optimista de los obligados del sistema y con las opiniones del titular del ente regulador y afirmó: "No podemos pensar en otra cosa que en una Argentina competitiva, exportadora. Es hora de terminar con la Argentina del 'masomenismo': todo lo hacemos más o menos". Agregando el secretario general de la UOCRA "desde el Estado hay que trabajar de manera seria y responsable y tanto los trabajadores como los empresarios necesitan seguridad laboral y jurídica".

Como puede observarse, de la crónica precedentemente descrita, lo único importante para estos actores del sistema de Riesgos del Trabajo, el tótem, el único valor ante el cual se inclinan y reverencian es el de la reducción de la cantidad de juicios del sistema. El que a su vez permite reducir un poco más del 10% el valor de la alícuota con anterioridad a la vigencia del nuevo régimen. Ese es el gran logro de la ley 27.348, bajo cuyo alcance casi el 90% de los reclamos reconocidos por el sistema han sido resueltos dentro de las CCMM.

No se dice que esta solución ha sido a costa de introducir forzosamente a los damnificados en el procedimiento de las CCMM: donde los damnificados concilian y aceptan las propuestas de las ART, quienes hegemonizan el proceso en esa instancia administrativa, y donde las garantías constitucionales, la juridicidad y el principio de legalidad están seriamente cuestionados.

Tampoco se señala que, al momento de sancionar la ley, a fines de 2016, se había construido un falso escenario catástrofe sobre exagerados costos del sistema que nunca existieron. La SRT informaba a junio de 2016 que el valor promedio de la alícuota por trabajador representaba el monto promedio del 3,41% de toda la masa salarial, cuando, sin embargo, el valor deseado por la SRT en 1996 a los inicios del sistema era del 3%, existiendo obviamente actividades que por su elevada siniestralidad como en Agricultura y Pesca, alcanza un 9,7% del sector o la Construcción, un 7,6%. En cambio, los Servicios Sociales (54,3% de los empleadores asegurados), Servicios financieros (9,7% del mercado), Comercio (14,4% de los empleadores asegurados), Electricidad (873 empleadores), Gas y Agua (1161 empleadores), todos estos son sectores, que prácticamente representan en conjunto más del 80% del mercado asegurador, registran la cuota más baja con un valor medio que oscila apenas entre 1,9% y el 3,7% de la masa salarial.

Estos valores de las alícuotas no parecían exagerados, teniendo en cuenta que las ART asumen, mejor o

peor, las prestaciones médicas y dinerarias y de prevención que les impone la ley 24.557, a pesar de la deficiencia de la actividad preventiva, ya que solo 21 ART deben supuestamente controlar alrededor de 10 millones de trabajadores asegurados distribuidos por todo el país.

Las ART lejos están de estar en situación de riesgo de liquidación, o colapso, pues como lo hemos señalado en nuestro Informe Laboral N° 47 [\(1\)](#), nunca han dejado de tener importantes ganancias, sobre todo en la inversión financiera que efectúan con las reservas de los siniestros [\(2\)](#).

Es decir que lejos de vivir un riesgo de colapso o liquidación, que se ha querido construir en un estilo de propaganda, las aseguradoras de riesgos del trabajo nunca dejaron de tener rentabilidad, siendo el contrato de afiliación uno de los más rentables porque va ajustando sus primas en forma permanente al ritmo del aumento de los salarios. El estatus de sus accionistas principales también lo corrobora [\(3\)](#).

El carácter del procedimiento y la modalidad del recurso de apelación a las decisiones de las CCMM, en relación y con un efecto suspensivo que impide cobrar a cuenta, aun siendo reconocida parcialmente la incapacidad por la ART, condiciona a los damnificados a la aceptación de estas propuestas de las aseguradoras. La arbitrariedad del procedimiento es mayúscula y por dicho motivo es que no existen apelaciones, o son escasas ante la Justicia y la mayoría de los acuerdos se sellan en las CCMM como confirma el titular de la SRT en el informe precedentemente referido. Las pocas que existen se refieren a las enfermedades siempre rechazadas por el sistema o por accidentes cuya existencia es desconocida.

Este fue el objetivo claramente buscado por los autores y defensores de la ley 27.348.

De allí que la jurisprudencia que legitimó el art. 1° de la ley 27.348 y habilitó la obligatoriedad de las CCMM —como el inicial dictamen "Burghi" del ex Fiscal General, que asimilaban al proceso administrativo, reglamentado por los arts. 7° y 8° de la resolución SRT 298/2017, como un mero tránsito similar al SECLLO, afirmando que al cabo de 60 días hábiles tendrían el acceso a la justicia—, efectuó una interpretación distorsiva del proceso de conocimiento cabal al que son sometidos los trabajadores ante las CCMM. Estas, carentes de idoneidad, se proponen sustituir cabalmente a la Justicia Laboral, la cual queda relegada a un mero papel secundario y de escasa intervención.

La realidad demuestra cómo la necesidad ha convertido a las CCMM en un "embudo" para los trabajadores, sometidos a los designios de las ART, cuyos médicos están coonestados con los de las CCMM y están muy lejos de ser imparciales. Las CCMM que estos profesionales integran, como todos sus funcionarios, son financiados por las propias ART y carecen de la estabilidad del empleo público. Los une a la SRT un contrato de trabajo regido por la LCT. Su carrera profesional esta objetivamente ligada al éxito comercial de las aseguradoras.

La SRT informa con entusiasmo un alto nivel de conciliaciones y acuerdos en CCMM; sin embargo, nada dice sobre su contenido y, por supuesto, de cómo los trabajadores son compelidos por su estado de necesidad a suscribir las propuestas de las ART, más aun en los casos que los damnificados actúan con el patrocinio de los abogados gratuitos provistos por la SRT.

Nada se dice tampoco de cómo en todos esos casos conciliados en CCMM, los trabajadores renuncian a la reparación integral del daño que son compelidos a efectivizar ante el titular del Servicio de Homologación, como condición para cobrar la indemnización tarifada, conforme la renuncia del art. 4° de la ley 26.773, produciéndose una discriminación social respecto a los demás dañados de nuestro ordenamiento jurídico (accidentes viales, daños y perjuicios de todo orden, daños ambientales, etcétera).

En efecto, el sistema de la ley 26.773 conjugado con la ley 27.348, coloca al trabajador en un 'status' inferior al resto de los dañados del ordenamiento jurídico de nuestro país, quienes pueden acceder en forma directa e inmediata ante la justicia, sin estar obligados a recorrer ninguna instancia administrativa previa, más que una mediación, la cual dista cualitativamente del procedimiento de las CCMM que es un completo proceso de conocimiento (arts. 7° y 8°, res. 298/2017).

El principio de igualdad prescribe que en todos los aspectos relevantes los seres humanos deben ser considerados y tratados de igual manera, de modo uniforme e idéntico, a menos que haya una razón suficiente para no hacerlo... y no la hay.

También se quebranta el principio de igualdad respecto a otros reclamos de índole laboral o de Seguridad Social donde superada la instancia administrativa existe una acción ordinaria ante la Justicia tal como dispone el régimen del SeCLO frente a un conflicto individual o, en un reclamo previsional, el beneficiario una vez agotada la vía de la ANSeS tiene acceso a la acción ordinaria ante Justicia Federal de la Seguridad Social.

La incorporación de este procedimiento administrativo previo y obligatorio, en caso de discrepancia entre los trabajadores y ART, solo dilata y desalienta —cuando no impide— los reclamos por infortunios laborales.

Se trata de reclamos de créditos cuyas características no justifican un tratamiento diferente al que se da a las obligaciones nacidas de un contrato de trabajo en circunstancias en que hubiere que dilucidar una controversia. En este sentido y por los beneficios económicos, prácticos y jurídicos resulta razonable considerar la eliminación de las Comisiones Médicas o, cuando menos, la supresión de la obligatoriedad de la instancia para el otorgamiento de las prestaciones dinerarias (4).

La Ley de Riesgos del Trabajo no es un régimen de seguridad social, sino que se trata de un sistema de responsabilidad individual del empleador con seguro obligatorio en compañías aseguradoras de objeto único: las ART, lo que hemos reiteradamente destacado (5).

Por lo tanto, no se justifica un procedimiento diferente para reclamar las acreencias por infortunios laborales respecto a los demás créditos laborales.

## II. Notas distintivas de la intervención de las CCMM

### II.1. Obligatoriedad de recurrir a las CCMM

El art. 1º de la ley reinstala la imposición a los trabajadores de recurrir a las CCMM como instancia previa, excluyente y obligatoria para solicitar las prestaciones de la LRT u homologar acuerdos con las ART.

De tal modo todo el proceso de conocimiento se desenvuelve ante las CCMM, verdaderos Tribunales Administrativos comandados en principio por médicos y las decisiones de estas solo pueden ser apeladas ante la Justicia del Trabajo de la misma jurisdicción que intervino la CCMM, aunque en los hechos se impide prácticamente el acceso de los damnificados a la Justicia del Trabajo, la cual queda reducida a una mera instancia apelatoria, a la que pocos trabajadores recurrirán, dada la naturaleza suspensiva y en relación del recurso contra las decisiones de las CCMM. El trabajador no puede esperar el largo proceso judicial para cobrar.

Esto supone un viraje regresivo y "perfeccionado" hacia el procedimiento de la ley 24.557 original que había sido declarada inconstitucional por los fallos de la Corte Suprema: "Castillo", "Venialgo", "Marchetti" y "Obregón".

Las actuaciones administrativas de las CCMM se disfrazan como judiciales, sin embargo, son dirigidas por médicos que vienen a sustituir a los jueces laborales.

### II.2. Las resoluciones SRT 298/2017 y 899/2017: inconstitucionalidad del otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos del PEN

La ley 27.348 y su resolución reglamentaria SRT 298/2017 convierten a las CCMM en verdaderos Tribunales que se desenvuelven en el ámbito del Poder Ejecutivo y dirimen conflictos intersubjetivos entre dos particulares: ART y damnificados. Ante ellas tramita todo el proceso de conocimiento, desde la recepción del reclamo mediante los formularios autorizados, hasta la producción de la prueba escrita, oral, informativa; ostentan facultades para desestimar la inoficiosa a criterio de los integrantes de esta, incluso, para producir alegatos. Desaparece la demanda ante la justicia laboral: sólo hay un restringido recurso de apelación en relación y con efecto suspensivo ante ella (arts. 7º y 8º, res. 298/2017).

Para intentar disfrazar esta situación extrema a raíz del fallo "Corvalán" (6) que cuestionó la irrazonabilidad de dichos arts. 7º y 8º de la resolución 298/2017, la SRT dictó la resolución (SRT) 899/2017 que se considera aclaratoria de la res. 298/2017 e intenta paliar las críticas sobre las funciones jurisdiccionales asignadas a los médicos en las CCMM.

Esta resolución 899/2017, además de constituir un acto administrativo viciado desde su origen (7), dispone equiparar a los secretarios técnicos letrados (STL) y a los titulares del Servicio de Homologación (SH) con los médicos de las CCMM, dándoles un mismo estatus, asignando tareas específicas a cada funcionario y creando nuevos cargos como el auxiliar del STL y del titular del SH. Se intenta así enmendar las críticas al comando exclusivo que ostentaban los médicos durante todo el proceso de conocimiento y las funciones jurisdiccionales asignadas a los citados facultativos (8).

Así se le otorgó al STL la función de intervenir y expedirse sobre las cuestiones jurídicas sometidas a su consideración; pequeña corrección que no purga los vicios de inconstitucionalidad que posee el nuevo régimen cuestionado desde la misma sanción de la propia ley y su reglamentación (9).

Sin embargo, mientras cierta jurisprudencia ha legitimado este nuevo entuerto inconstitucional (10), otra vertiente ha cuestionado la constitucionalidad de la nueva res. 899/2017 (11).

### II.3. Patrocinio jurídico de confianza y gratuito. Pacto de cuota litis

Se establece el patrocinio jurídico obligatorio. Incluso el propio dec. 1475/2015 ya había creado un servicio jurídico gratuito a cargo de la SRT, para "defender a los trabajadores en CCMM", lo que evidentemente pone en

duda la idoneidad y la tutela de sus representados, por parte de estos profesionales. De modo tal que el mismo puede ser remunerado o gratuito provisto por la SRT, con prohibición del pacto de cuota litis en ambos casos.

La incorporación de un patrocinio letrado obligatorio al damnificado, en los arts. 1º y 2º, último párrafo, de la ley, con prohibición del pacto de cuota litis, conspira contra su transparencia, ya que pareciera que en vez de protegerlo está destinado a consolidar la pérdida de sus derechos, porque ahora los acuerdos celebrados con respecto a las incapacidades permanentes definitivas homologados administrativamente ante las CCMM, adquieren carácter de cosa juzgada, con los alcances del art. 15, LCT; irrevisables en instancias judiciales ulteriores.

Si bien prima facie podría considerarse una medida positiva para el resguardo de los intereses del trabajador, tal como ha sido formulado plantea serios interrogantes. Se trata del sistema, intentando una complicidad de los operadores jurídicos ante un procedimiento lleno de los vicios de constitucionalidad. Si el abogado del damnificado en la instancia administrativa legítima y consiente liquidaciones o incapacidades insuficientes, desajustadas y desvalorizadas, puede configurarse un perjuicio definitivo a su patrocinado, porque esas actuaciones administrativas, son en principio irrevisables en instancia judiciales ulteriores, por el carácter de cosa juzgada que adquiere la decisión de la CCMM.

No podemos menos que coincidir con Machado que lo concebido como regla —el defensor de confianza— ha de ser la excepción y que en cambio, el asesoramiento oficioso se ha de imponer como modalidad usual. Recordando este prestigioso autor que la Corte Suprema en la causa "Gordillo" (29/09/1987) señaló: "No basta para cumplir las exigencias básicas del debido proceso que el acusado haya tenido patrocinio letrado de manera formal, sino que es menester que aquel haya recibido una efectiva y sustancial asistencia de parte de su defensor". Claro está, si pudiera deducirse que el abogado provisto por "el servicio" se ha limitado a cumplimentar formalidades, firmar presentaciones, actas de audiencias, etcétera, pero sin cumplir con la dedicación y eficiencia que el trance requiere, es posible plantear la nulidad del trámite y sus consecuencias [\(12\)](#).

Bien dice Machado: "Es un juicio de mentirita; con abogados de mentirita, ante jueces de mentirita" [\(13\)](#) .

Indudablemente, también aquí se ejerce cierta restricción perjudicial, que impide al trabajador —o cuando menos condiciona— la libre elección de su representación profesional. Esta normativa, en última instancia, atenta contra una auténtica, genuina y plena defensa jurídica que necesariamente involucra la libre elección de un abogado especializado con preparación suficiente para la defensa de sus derechos.

La SRT como práctica habitual, cuando el siniestro es denunciado por la ART, intima al trabajador a que elija la comisión médica en que desea dirimir su caso y, conjuntamente, le ofrecer un letrado gratuito, sugiriéndole asimismo que así se ahorrará los honorarios del patrocinio. En la praxis cotidiana, los damnificados que han utilizado los servicios de estos letrados gratuitos, han consentido resoluciones desfavorables de las CCMM sin interponer recursos de apelación dentro de los 15 días de ser notificados, dejando en estado de cosa juzgada decisiones adversas.

El alcance y realización del derecho de defensa no puede estar subordinado o depender del carácter obligatorio de una postulación oficial con arreglo a la legislación de un procedimiento administrativo. Hay en juego no solo ciencia y saber sino también valores como la confianza e, indudablemente, la experiencia y la autonomía de criterio. Otro de los interrogantes, ya anticipado, es sobre la contraprestación de los servicios profesionales. La regulación de honorarios de los letrados de los damnificados surge confusa. Y en definitiva queda librada a un juez que deba regularlos una vez culminadas las actuaciones. Una nueva dilación destinada a desalentar la actuación de los letrados.

El DNU 157/2018 establece que en los asuntos regulados en el Libro I del título I de la ley 27.260 no resultará de aplicación lo dispuesto en los arts. 5º, 10, 16 in fine, 51 y 58 de la ley 27.423, que regula los honorarios de los abogados, procuradores y auxiliares por sus labores profesionales en el ámbito de la Justicia Nacional y Federal. Tampoco será aplicable a los asuntos que tramiten ante las instancias administrativas y judiciales reguladas por los arts. 1º y 2º de la ley 27.348, sustanciado por los organismos administrativos y judiciales que se desarrollan en la competencia nacional o federal.

Sin embargo este DNU, dictado sin que existiera una situación extraordinaria, no está vigente y carece de aplicación. Fue enviada a la Cámara de Senadores, Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo ley 26.122, estando pendiente su tratamiento y aprobación desde abril de 2018.

La prohibición del pacto de cuota litis resulta claramente arbitraria y violatoria de los derechos consagrados en la Constitución a una retribución justa y a la igualdad ante la ley, ya que en los restantes reclamos laborales y en los accidentes civiles no laborales se permite la celebración de pactos de cuota litis, teniendo en cuenta además el carácter alimentario de los honorarios de los abogados, estos no deben ser disminuidos afectando la

libertad de contratación del abogado y su cliente, al no permitir el pacto de cuota litis, desalentando el acceso a la justicia, impidiendo que los abogados defendamos el derecho de los trabajadores accidentados, fomentando la intervención de los abogados gratuitos de la SRT.

II.4. La eliminación de la triple opción del art. 24: violación constitucional que contraviene el principio protectorio

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

Esto quiere decir que el trabajador puede optar para denunciar el infortunio entre estas opciones, o incluso si la denuncia la efectúa la ART se lo intima por el plazo de tres días para que manifieste qué opción elige.

De acuerdo con la reglamentación (art. 5º, res. 298/2017) si el trabajador opta por la CMJ de su domicilio debe acreditar dicha condición con la copia de su DNI; en los demás casos: domicilio de prestación de servicios y domicilio donde habitualmente se reporta: deberá ahora acreditarla con una simple declaración jurada firmada por él en un formulario provisto por la SRT (resolución SRT 11/2018).

Como puede observarse se quita al trabajador la opción de iniciar el trámite administrativo ante la CMJ del domicilio del deudor, y lo que es mucho más gravoso y ya adquiere tinte discriminatorio e inconstitucional, es que dentro de las posibilidades de apelar la decisión de la CCMM. También se priva de hacerlo ante la justicia del domicilio del deudor.

Se está modificando solapadamente el art. 24, ley 18.345, vigente para la Justicia Nacional del Trabajo, que establece que "en las causas entre trabajadores y empleadores será competente, a elección del demandante, el juez del lugar del trabajo, el del lugar de celebración del contrato, o el del domicilio del demandado" (idem art. 3º, ley procesal 11.653 de la provincia de Buenos Aires, art. 9º, ley 7987 (Córdoba —agrega como opción el domicilio del trabajador—); art. 5º, ley 7945 (Santa Fe); art. 4º, ley 2144 (Mendoza); art. 6º, ley 5298 (Salta); art. 10, ley 1504, t.o. ley 4270).

Se altera la triple opción que, con carácter amplio, en beneficio del acreedor, autorizan dichas normas procesales laborales para poder accionar ante la Justicia Nacional del Trabajo (JTN), de igual forma que en el resto de las provincias, sin hacer las distinciones limitativas que dispone la ley. Esta regla de la ley 18.345 es común a todos los Códigos de forma. Este beneficio de larga data consagrado por la ley procesal es mutilado en claro desfavor de las víctimas, sin ningún fundamento racional más que el de cercenar un derecho más.

En particular luce evidente la intención de apartar al trabajador de la JNT, eliminado la opción vigente del art. 24 de la LO que posibilita al acreedor de poder elegir la competencia en función del domicilio legal de los obligados del sistema o el lugar de concertación del contrato o de ejecución de este, según su conveniencia.

La discriminación social es manifiesta por cuanto también el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación permite al resto de los habitantes demandar en el domicilio del deudor o su aseguradora (art. 5º, Cód. Proc. Civ. y Com.) cuando acciona por daños y perjuicios, mala praxis o incumplimiento contractual. Se violenta así el art. 16 de la CN (Principio de Igualdad y no discriminación) en forma similar al que lo hacía el derogado art. 39.1, ley 24.557.

También en las acciones judiciales civiles por daños y perjuicios es facultativo para el accionante interponer la demanda ante el juez del lugar del acaecimiento del hecho dañoso, el del domicilio del dañante o el domicilio de otros responsables, incluso la aseguradora si fuese citada en garantía.

La norma también colisiona con los arts. 20 y 21, ley 18.345, que determinan la intervención obligada de la Justicia Nacional del Trabajo en la medida que exista un conflicto jurídico entre trabajadores y empleadores y obviamente sus aseguradoras y que estén relacionados con la ejecución del contrato de trabajo. Indudablemente el infortunio laboral se encuentra abarcado por estas normas, y deberá tener preeminencia como norma más favorable por sobre lo dispuesto en el proyecto de ley.

Debería prevalecer la solución de la norma más favorable del art. 24 de la LO, que no ha sido derogada, en cuando atribuye la competencia a la Justicia Nacional del Trabajo por cuanto la negación de ese derecho vigente en el caso de que el deudor se domicilie en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, afecta sustancialmente un derecho cercenado al damnificado y la razón histórica de la existencia de la Justicia Nacional del Trabajo, integrada por 80 Juzgados y 10 salas que integran su Cámara de Apelaciones.

La triple opción del art. 24 de la LO que se pretende derogar es una expresión del principio protectorio que brinda una oportunidad al deudor/trabajador de elegir demandar en la jurisdicción que le resulte más conveniente.



Así lo resolvió la Corte Suprema cuando señaló que "tratándose de pleitos derivados de contratos laborales entre particulares, para la determinación del tribunal competente rige el art. 24 de la ley 18.345, inspirado por el propósito evidente de proteger a los trabajadores que, en casi la totalidad de los casos serán los demandantes a que refiere la norma. En la presente acción de daños y perjuicios se presenta derivado de un accidente de tránsito sufrido en ocasión del trabajo se presenta un conflicto de competencia entre los tribunales de CABA (domicilio de la aseguradora codemandada) y los Tribunales de Gral. Pico (lugar donde ocurrió el accidente de tránsito coincidente con el domicilio del codemandado, el lugar de celebración del contrato y de prestación del contrato). El trabajador eligió los Tribunales de la Ciudad Autónoma sobre la base del domicilio de la Aseguradora, la que al comparecer ninguna objeción efectuó sobre el punto, correspondiendo estar a los términos de dicha opción, quedando radicada el presente proceso en este ámbito territorial" (14).

Si bien la norma del art. 24 de la LO hace mención a las causas entre trabajadores y empleadores, como hemos visto en el fallo precedente de la Corte, también se aplica a las compañías de seguro y se empleó consuetudinariamente hasta el dictado de la mutiladora de derechos ley 27.348, a las ART. Es decir que no cabía ninguna duda de extender su alcance analógicamente a las demandas entabladas por el trabajador contra la ART del empleador; se podía elegir entre demandar ante el juez del lugar del trabajo o del domicilio de la ART (15).

Incluso la jurisprudencia ha determinado que el trabajador tiene la facultad de demandar también en cualquiera de los domicilios de las agencias o domicilios o sucursales de las aseguradoras, de lo contrario se estaría vulnerando su derecho de acceso a la jurisdicción (16).

### III. Sobre la presunta celeridad del procedimiento en CCMM

El art. 3° de la ley 27.348, prevé un plazo perentorio y fatal para expedirse, que no puede exceder los 60 días, contados desde la primera presentación y a cuyo vencimiento queda expedita la vía judicial. La norma admite la posibilidad de una prórroga, pero debe ser excepcional y fundada, y también establece responsabilidad de los funcionarios por la demora.

El art. 3° y la celeridad del procedimiento también fue muy defendida por diputados (17) y senadores de extracción gremial en el debate legislativo, rescatando esa brevedad de plazos que le impone la ley al procedimiento ante las CCMM en comparación con los tiempos judiciales, desconociendo la realidad actual que estos trámites lejos están de cumplir estos plazos, salvo que el trabajador se allane a las propuestas indemnizatorias de las ART, cuando las hubiere.

El diseño normativo y la realidad ponen en serias dudas estas afirmaciones.

El art. 3° de la ley 27.348, tercer párrafo, establece: "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 art. 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".

Como se observa el plazo de sesenta días hábiles administrativos, contados a partir de la primera presentación debidamente cumplimentada, es prorrogable por otros treinta días hábiles más, por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente o de la enfermedad profesional.

A su vez estos plazos se pueden extender aún más, por cuanto el art. 29 de la reglamentación permite a la autoridad de aplicación pueda suspender el curso del plazo máximo de sustanciación de 60 días por demoras imputables a las partes. Es decir sin necesidad de justificación ni establecimiento de plazo alguno, se puede suspender el procedimiento, el plazo legal, por "demoras imputables a las partes que se susciten en la tramitación del procedimiento". Se modifica la ley y establece una posibilidad de estirar el procedimiento administrativo sin límite temporal. Al modificar la ley esta disposición es inconstitucional (art. 28, CN).

A su vez el plazo de 60 días no empieza a correr desde la primera presentación, sino desde que la SRT se expida y habilite la presentación, que es algo muy diferente, porque la autoridad se demora en tener por cumplimentado los requisitos y tener por iniciado el trámite y según las jurisdicciones puede durar varios meses. Además, la reglamentación como se dijo amplía y desnaturaliza totalmente estos plazos (18).

Pero en caso de incumplimiento de los plazos legales, el art. 3°, párrafo quinto, dice: "Todos los plazos resultarán perentorios y su vencimiento dejará expedita la vía prevista en el art. 2° de la presente ley".

Esto significa que vencidos los 60 días no se habilita la acción judicial plena, que sería lo lógico frente al fracaso de la Administración, sino que solo otorga la pobre vía recursiva del art. 2° de la misma ley (en relación

y con efecto suspensivo).

No puede legítimamente dictarse la constitucionalidad de la ley, omitiendo mencionar la realidad normativa absolutamente discrecional y discriminatoria, que evita por todas las vías el acceso judicial pleno de los damnificados, aun en el extremo de resultar trunca la vía administrativa por agotamiento de los plazos legales.

Evidentemente en el supuesto de agotarse los 60 días hábiles administrativos establecidos no quedaría, según el texto legal de la ley 27.348, expedita la acción laboral ordinaria, correspondiendo, en verdad, declarar la inconstitucionalidad del art. 2º de la ley 27.348, para que ello suceda.

Pero no solo en la norma esta la génesis de un sistema normativo lento, sino que en el orden práctico se vive la ostensible insuficiencia de CCMM para compensar la masividad de reclamos, que se trasladaron de Tribunales a la instancia administrativa, como al déficit de recursos y personal, atraso en las citaciones a primeras audiencias y revisiones, realidad, que se vive en todas las jurisdicciones.

Los 60 días hábiles no se cumplen en la mayoría de las CCMM, en la práctica se extienden por muchos meses más, incluso el SH se demora irregularmente en expedir la resolución final en los casos de rechazo el reclamo, impidiendo así, a los letrados agotar la vía para interponer el recurso de apelación o la acción ordinaria en las jurisdicciones que la habilitan y los jueces son reticentes en habilitar la vía judicial por agotamiento de los plazos administrativos, ante el incumplimiento de los titulares de los SH, configurándose un verdadero limbo jurídico.

#### IV. El recurso de apelación

##### IV.1 Consideraciones generales sobre el recurso

La ley 27.348 no prevé revisión judicial amplia, tan solo un recurso de apelación en relación y con efecto suspensivo, al que muy difícilmente el damnificado recurra por el estado de necesidad en que se encuentra en el momento de recuperarse de un accidente del trabajo.

En primer lugar, las partes podrán solicitar la revisión de la resolución ante la Comisión Médica Central. Este no es un recurso propiamente dicho sino tan solo una revisión del grado de incapacidad otorgado por la CCMM, cuya decisión es susceptible de apelación ante el Tribunal de Alzada con competencia laboral, es decir la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

El trabajador tendrá la opción de presentar sólo un recurso de apelación contra lo decidido por la CCMM ante la Justicia ordinaria laboral según corresponda al domicilio de dicha CCMM.

Este marco se ve agravado por el carácter del recurso de apelación. En caso de disenso con la decisión de la CCMM, el trabajador solamente tiene derecho a un recurso de apelación en relación y con efecto suspensivo, empeorando aún más el escenario anterior del dec. 717/1996 (art. 27). Este último determinaba que cuando el trabajador recurría la decisión de la CCMM, esta apelación (fuere del trabajador o de la ART) tenía efecto devolutivo, lo que significa que el damnificado podía percibir a cuenta la suma determinada por la ART o la CCMM local —aunque fuera insuficiente— mientras se debatía en instancias superiores la resolución definitiva del conflicto.

En cambio, la nueva ley en otro giro regresivo para el trabajador accidentado y particularmente vulnerable, se le establece el efecto suspensivo y en relación para todos los recursos que interponga ante las decisiones adversas de la CCMM.

Se trata de uno de los aportes que puso de relieve en el debate en el Senado nada refirió en su alocución en el recinto sobre el retroceso en materia de obligatoriedad de las CCMM ni sobre la regresiva restricción apelatoria, a pesar de que lo recordamos por su acendrada defensa del régimen de opción de la ley 26.773. En aquel entonces, como diputado oficialista del FPV.

Así lo expresa el cuarto párrafo del art. 2º: "Los recursos interpuestos procederán en relación y con efecto suspensivo, a excepción de los siguientes casos, en los que procederán con efecto devolutivo: a) cuando medie apelación de la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central en el caso previsto en el art. 6º, apart. 2º, punto c) de la ley 24.557, sustituido por el art. 2º del dec. 1278/2000; b) cuando medie apelación de la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central en caso de reagravamiento del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional".

No hay un fundamento ni explicación para esta modificación, la cual empeora la posición del damnificado en el proceso, respecto al estatus anterior, debilitándolo frente a la ART.

Y que no se nos diga que existe un procedimiento administrativo con debate y prueba y apelación, revisión judicial amplia y suficiente.

La ley 27.348 (arts. 1° a 3°) y especialmente los ya referidos arts. 7° y 8° de la resolución SRT 298/2017 determina que toda la sustanciación del proceso de conocimiento tramita en la instancia administrativa, sustrayendo a la Justicia del Trabajo de sus facultades jurisdiccionales respecto de la producción de todos los medios probatorios, quedando como una instancia de alzada restringida por el carácter suspensivo y en relación del recurso de apelación, no pudiéndose dilucidar ni producir ningún extremo que no hubiera sido introducido en la etapa administrativa.

El carácter suspensivo del recurso que impide cobrar a cuenta condiciona al trabajador que no puede esperar la finalización de todo el proceso apelatorio para percibir, como sí lo podía hacer anteriormente. Insustancialmente, solo se le otorga carácter devolutivo al recurso de las ART por la apelación de las enfermedades extrasistémicas del dec. 1278/2000 o en los casos de reagravaciones (cf. art. 2°). La experiencia del tiempo de vigencia de la ley 27.348 corrobora que una vez ingresado a las CCMM queda a merced del sistema y ya no sale, y los damnificados, en su inmensa mayoría, consienten el ofrecimiento de las ART, que hegemonizan el procedimiento.

El ámbito de conocimiento de un tribunal revisor no es igual del que emitió la decisión. Aquel no podrá expedirse sobre cuestiones que no hayan sido propuestas en la anterior instancia, e impediría invocar hechos que no hayan sido debidamente alegados ante la Comisión Médica, ni —lógicamente— ofrecer pruebas tendientes a acreditarlos. El estrecho ámbito de conocimiento de un tribunal de alzada no garantiza el control judicial amplio y suficiente, vulnerando la garantía constitucional del debido proceso legal. En gran parte de los conflictos no se discute solo el porcentaje de incapacidad, sino que debaten otros aspectos, como por ejemplo, la ocurrencia misma del evento dañoso, la índole de las tareas desplegadas, la extensión de la jornada laboral, la remuneración que percibía el trabajador y, en su caso, la que debía percibir, su fecha de ingreso al trabajo, etc., todas las cuales requieren de un debate y actividad probatoria, para los cuales el procedimiento ante las CCMM y el ámbito recursivo posterior previstos resultan acotados e insuficientes.

El Acta 2669 dictada por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo es un tímido ordenamiento de los magistrados de los ya regulados recursos establecidos por la ley 27.348 y la res. 298/2017, con algunas aclaraciones ordenadoras para los menos conocedores de la complejidad y diferencia de los recursos establecidos por el nuevo, complejo y restrictivo régimen. Dejando librado a la discrecionalidad de los jueces la mayor o menor voluntad de apertura probatoria de las pocas causas que lleguen a la instancia revisora de la Justicia.

De todas formas, insistimos con la inconstitucionalidad del recurso del art. 2°, el cual deberá ser sustituido por una demanda ordinaria laboral autónoma ante la Justicia del Trabajo.

#### IV.2. Efectos del recurso en relación

El recurso en relación se caracteriza porque:

- la fundamentación debe efectuarse en la instancia de origen y
- no existe la posibilidad de alegar hechos nuevos ni producir pruebas.

El damnificado no puede ventilar otra cosa que lo ya discutido ante la CCMM. Le queda vedada la eventual producción de prueba denegada o cuya negligencia fuera declarada, ni la incorporación de documentos nuevos o desconocidos al momento de transitar la instancia administrativa (cf. art. 275, Cód. Proc. Civ. y Com.). Mientras que el art. 260 de ese mismo Código reconoce los concedidos libremente lo permite expresamente. Esta última posibilidad se compadece con el derecho constitucional a ser oído ante un tribunal judicial natural e independiente, negado por la ley 27.348.

De modo que no existe un procedimiento administrativo con debate y prueba y apelación, revisión judicial amplia y suficiente.

#### IV.3. Efectos del carácter suspensivo: inducción a cobrar lo ofrecido por la ART en sede administrativa

El régimen de apelación del art. 2° de la ley induce a los damnificados a consentir las resoluciones de las CCMM al conferirle también carácter suspensivo al recurso de apelación de estas.

El mensaje es claro: "Si usted apela, no cobra nada", hasta que no culmine el largo proceso judicial de apelaciones en las diferentes instancias judiciales. Un verdadero retroceso, que no se explica sino desde el interés corporativo de las ART: "Entonces, mejor no apele, cobre lo decidido por la CCMM...". Se induce al trabajador a conformarse con lo que determine la CCMM: es otro desequilibrio de la ley en perjuicio de los damnificados.

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 habían cuestionado la constitucionalidad del procedimiento especial de la LRT y de las CCMM, que ahora se viene a restaurar.

Lucidamente señala Machado que con este dispositivo se retrocede respecto de lo que es valor entendido en materia laboral desde siempre: lo reconocido o lo firme se puede ejecutar en forma inmediata, tal como lo dispone el art. 138 de la ley 18.345, que en las provincias se llama "incidente de pronto pago". Se trata de una regresividad irracional respecto al dec. 717/1996 sin justificación alguna, que solo persigue frustrar, desalentar el acceso a la tutela judicial. La posibilidad de revisión judicial, que asegurada pero solo de modo aparente.

#### IV.4. Inconstitucionalidad del art. 2° de la ley 27.348. Doctrina CS, "Llosco"

El art. 2° de la ley 27.348 no superará el test de constitucionalidad, en primer lugar, por tratarse de una disposición que violenta de manera ostensible el acceso a la justicia, sustrayendo al damnificado del juez natural conforme el lugar de ocurrencia de los hechos para atribuir facultades al juez con competencia territorial en el domicilio de un tercero ajeno al proceso, es decir el de la CMJ. No se verifica en la ley 27.348 ni en la resolución (SRT) 298/2017 la garantía constitucional de un trámite judicial amplio, con adecuado derecho de postulación. Admitir solo un recurso de apelación, es decir admitir solo una vía recursiva contra el dictamen de la Comisión Médica importa violar la garantía del art. 18 de la CN ya que, al resultar tan limitante la intervención judicial prácticamente se la veda. Al establecer un mero recurso de apelación y además ni siquiera en modo libre, sino en relación, con la limitante en la producción de las pruebas que ese modo de concesión del recurso conlleva, cercena la garantía constitucional del debido proceso y de acceso a la justicia

Obsérvese el contraste con lo dispuesto por el inc. 3° del art. 46 de la LRT, cuando protege procesalmente los créditos de las ART: "El cobro de las cuotas, recargos, e intereses adeudados a las ART así como las multas o contribuciones a cargo de los empleadores privados autoasegurados y aportes de las ART se harán efectivos por la vía de apremio de regulado en los códigos procesales civiles y comerciales de cada jurisdicción, sirviendo de suficiente título ejecutivo el certificado de deuda expedido por la ART o por la SRT".

Sin perjuicio de la opinión prevalente del autor del planteo inicial de la inconstitucionalidad del régimen procesal completo de la ley, existe también la posibilidad de atravesar todo el proceso de conocimiento por las CCMM y luego cuestionar en la vía judicial el restringido recurso de apelación en relación y carácter suspensivo del art. 2°, ley 27.348 y sustituirlo por la promoción de la acción laboral ordinaria al estilo de las adhesiones dispuestas por las provincias.

Es una vía perfectamente viable para aquellos que la transitaron dado su estado de necesidad propia de su condición de damnificados, donde no es necesario dejar explícitas reservas para poder hacer jugar derechos esenciales que hacen a la salud, a la integridad psicofísica y a aún más, a su subsistencia.

Este conflicto fue resuelto en situación análoga por la Corte en el caso "Llosco", donde desestimó la aplicación de la doctrina de los actos propios en materia de derechos de daños, determinando que el sometimiento, aún sin reserva expresa, a ciertos aspectos de una ley no implica cercenar la posibilidad del cuestionamiento de otros de la misma ley. No cabe interpretar de esa circunstancia la aceptación de todo el sistema. Además, debe evaluarse que el trabajador está poniendo en juego prestaciones alimentarias en un estado de necesidad extrema como es la recuperación de un infortunio laboral.

Que el damnificado haya transitado la primera parte del sendero de CCMM, no le impide cuestionar constitucionalmente ante la justicia el carácter restrictivo del recurso previsto en el art. 2° de la ley 27.348, y solicitar una amplia revisión de lo decidido en la primera etapa administrativa con un recurso amplio con efecto devolutivo o, mejor dicho, convertirlo en una acción judicial amplia, similar a la ley de adhesión de Córdoba requiriendo en caso de reconocimiento parcial del crédito, permitir el cobro a cuenta y el reclamo de las diferencias mediante revisión íntegra de lo decidido en etapa administrativa.

En síntesis, para cuestionar ante la Justicia el carácter restrictivo del recurso y reconvertirlo no sería necesaria la expresa reserva previa en las actuaciones iniciales, tanto por la doctrina "Llosco", como por la naturaleza muy especial de los derechos de naturaleza alimentaria en juego.

Esta tesis se ve abonada por la circunstancia muy especial de que todas las provincias que adhirieron a la ley 27.348, convirtieron el recurso del art. 2° en una acción laboral ordinaria siguiendo el primer caso que fue el de la provincia de Córdoba.

Así la ley provincial de Córdoba 10456 si bien adhirió con algunas limitaciones a la ley 27.348, lo hizo estableció entre otros factores morigeradores, que una vez agotada la vía de las CCMM, el recurso de apelación del art. 2° fuera sustituido por el derecho del damnificado de promover ante la Justicia del Trabajo una acción laboral plena, conforme el Código Procesal Laboral vigente en dicha provincia, estableciéndose un plazo de caducidad para promover dicha demanda de 45 días hábiles judiciales, plazo más generoso que el de los 15 días

establecidos por el art. 16, resolución (SRT) 298/2017 y de la ley 27.348 para interponer el recurso de apelación ante el Servicio de Homologación.

Este modelo de sustituir el recurso de apelación por la acción laboral ordinaria fue seguido por todas las provincias que se adhirieron, con diferentes plazos de caducidad para promover la demanda ordinaria laboral (19).

Este panorama deja más en evidencia la inconstitucionalidad del recurso de apelación previsto en el art. 2° que rige en su plenitud en la Justicia Nacional del Trabajo.

También se adhirieron a la ley 27.348 las provincias de Chaco (ley 2856); Neuquén (ley 3141) y Misiones (en este caso mediante la inédita e irregular forma de un decreto del Poder Ejecutivo Provincial 177/2018).

Lo expuesto no significa que, en la provincia de Córdoba, como en las restantes provincias, no se presenten en la actualidad numerosos inconvenientes, demoras y arbitrariedades en las CCMM tales como falta de cumplimiento de creación de las prometidas instancias administrativas, en correspondencia con las existentes circunscripciones judiciales.

#### IV.5. La provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires se presenta una situación peculiar. En principio la ley provincial 14997, implicó una adhesión lisa y llana a la ley 27.348, sin ninguna reserva, la que fue duramente cuestionada por los jueces del Trabajo, con numerosas declaraciones de inconstitucionalidad.

Sin embargo, con la reforma procesal integral del procedimiento laboral de la provincia de Buenos Aires, también se incorporó el modelo cordobés.

De modo tal que, una vez agotada la vía administrativa de las CCMM, quedaba habilitada la acción laboral ordinaria, otorgándose un plazo más generoso de 90 días para promover la demanda ante los tribunales laborales competentes.

En efecto, dice el art. 2°, inc. j de la ley provincial 15.057, sancionada 27 de noviembre de 2018: Riesgos del Trabajo y sus modificatorias, excluyendo las excepciones contempladas en la ley nacional 27.348 o la que en el futuro la reemplace, sumado a los requisitos previstos en el art. 34 de la presente ley, el trabajador o sus derechohabientes deberán acompañar los instrumentos que acrediten agotamiento de la vía administrativa j) En la revisión de las resoluciones dictadas por las Comisiones Médicas Jurisdiccionales, de acuerdo con lo establecido en el art. 2°, segundo párrafo, de la ley 27.348 Complementaria de la ley de Riesgos del Trabajo o la que en el futuro la reemplace. Dicha revisión deberá ser interpuesta por el trabajador o sus derechohabientes ante el Juzgado del Trabajo que resulte competente, a través de una acción laboral ordinaria, dentro del plazo de noventa [90] días hábiles judiciales computados desde la notificación de la resolución emanada de la Comisión Médica Jurisdiccional, bajo apercibimiento de caducidad. Dicha acción atraerá el recurso que eventualmente interponga la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central y la sentencia que se dicte en sede laboral resultará vinculante para ambas partes. Tratándose de acciones derivadas de la Ley de Riesgos del Trabajo por ante la Comisión Médica Jurisdiccional correspondiente y/o la configuración del silencio administrativo por parte de esta. La referida acción ordinaria podrá iniciarse prescindiendo de la obligatoriedad de interponer el recurso administrativo ante la Comisión Médica Central. Si las partes consintieran los términos de la decisión emanada de las Comisiones Médicas jurisdiccionales, tal resolución hará cosa juzgada administrativa en los términos del art. 15 de la Ley de Contrato de Trabajo, quedando definitivamente concluida la controversia. El presente artículo deberá ser expresamente transcrito al tiempo de notificar al trabajador de la resolución emanada de la Comisión Médica Jurisdiccional como de la Comisión Médica Central, bajo apercibimiento de nulidad.

Se modifica entonces el criterio anterior de la ley de adhesión de la ley 14.997.

Ahora bien, se ha planteado el debate sobre la aplicación temporal del art. 2°, inc. j de la ley provincial 15.057.

Por un lado, el decreto del Poder Ejecutivo provincial 1418/2018 que promulgó la nueva Ley de Procedimiento Laboral para la provincia de Buenos Aires, publicada en el Boletín, especificó que la entrada en vigencia de la nueva ley sería el primer día hábil del mes de febrero de 2020 (art. 104), con excepción de lo dispuesto por el art. 2°, inc. j, de dicha noma (art. 103).

Dice el art. 103 de la ley 15.057: "Desde la sanción de la presente ley y hasta tanto se pongan en funcionamiento los Juzgados y Cámaras de Apelación del Trabajo previstos en la presente, la revisión establecida en el art. 2° para las resoluciones dictadas por las Comisiones médicas jurisdiccionales así como el recurso de apelación establecido para las resoluciones dictadas por la Comisión Médica Central deberán

interponerse ante los actuales Tribunales del Trabajo que resulten competentes". Asimismo, el art. 2º, inc. j, de la ley 15.057 ya citado establece, que el trabajador o sus derechohabientes una vez acreditado el agotamiento de la instancia administrativa vencidos los 60 días del plazo del art. 3º tiene habilitada por el lapso de 90 días hábiles para promover la acción laboral ordinaria.

Conforme su art. 104, esta entrará en vigencia al primer día hábil de febrero de 2020.

Sin embargo y según lo expresamente dispuesto por el art. 103, desde el propio momento de su sanción, entra en vigencia "la revisión establecida en el art. 2º para las resoluciones dictadas por las Comisiones médicas jurisdiccionales, así como el recurso de apelación establecido para las resoluciones dictadas por la Comisión Médica Central...".

Por consiguiente, cabe interpretar que en definitiva el art. 2º, inc. j, de la ley 15.057 resulta de aplicación inmediata a partir del 5 de diciembre del 2018 (arts. 5º y 7º del Cód. Civ. y Com.), no debiendo esperar hasta febrero de 2020 que entre en vigencia el resto del nuevo régimen procesal laboral.

Finalmente hay que aclarar que el art. 74 del nuevo régimen procesal provincial, modifica el carácter suspensivo del recurso establecido por el art. 2º de la ley 27.348, por cuanto establece:

"Art. 74: La apelación con trámite diferido no impedirá el cumplimiento de la resolución apelada".

Entonces en los casos que la incapacidad sea reconocida en forma parcial por la ART en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, deberán ser abonadas a cuenta las sumas resultantes, sin perjuicio de proseguir la tramitación de la acción laboral ordinaria por las diferencias a las que el damnificado se considere acreedor.

La referida "revisión prevista en el inc. 2º.j consiste en la comentada "acción laboral ordinaria".

Ello constituye una virtual modificación de la anterior Ley de Adhesión Provincial 14.997 y cambia sustancialmente el anterior marco normativo.

Hasta ahora, los trabajadores sólo tenían —contra las "sentencias médicas" de Primera Instancia— un mínimo recurso de apelación en relación, limitado a cuestiones jurídicas y sin posibilidad de "obligar" a la admisión de nuevas pruebas.

Con la sanción, nace la posibilidad de accionar plenamente en sede judicial.

Ello morigera el daño causado por la Adhesión, al limitarlo sólo al inicial tránsito obligatorio por las Comisiones Médicas.

Obvio resulta que este "cambio" podría entenderse como irrelevante en los casos en que intervengan Tribunales de Trabajo que hayan decretado la inconstitucionalidad del sistema "procesal" previsto en la ley nacional 27.348, sin embargo, sólo un 40% aproximado de los mismos así lo han resuelto.

El 60% restante se mantiene en "silencio" o ha decretado la constitucionalidad de la normativa vigente.

Por ende, cuando se tiene que litigar ante estos últimos, no resulta siquiera "discutible", el beneficio procesal generado a los trabajadores por el nuevo art. 2ºj).

El camino adoptado por todas las provincias que adhirieron a la ley, incluso la provincia de Buenos Aires, que con el dictado de la reforma integral al procedimiento laboral, modificó la adhesión lisa y llana original, convirtiendo el recurso del art. 2º de la ley 27.348, en una acción laboral ordinaria, corrobora la justicia y razonabilidad del planteo de inconstitucionalidad del art. 2º de la ley 27.348.

La Justicia Nacional del Trabajo, es la única jurisdicción donde estaría rigiendo este art. 2º de la ley, modificado por todas las provincias, abonando la tesis de su inconstitucionalidad y reafirmando la postulación de su conversión del mismo de este en una acción laboral ordinaria, a tramitar ante el Juzgado de Primera Instancia del Trabajo.

V. Nuevo obstáculo para iniciar la acción fundada en la acción civil o el art. 75, LCT

Se establece también de forma obligatoria el agotamiento previo de la vía administrativa en los de recurrencia de los otros sistemas de responsabilidad, modificando el art. 4º, ley 26.773; absurdo que contradice el último párrafo de dicho artículo, y solo se justifica como un dogmático impedimento del acceso a la jurisdicción.

La ley, con la avidez de sus inspiradores de encorsetar al damnificado en las CCMM, llega al extremo de imponerle en su art. 15 que ha optado por la vía civil, a ese "héroe" que ha renunciado a la indemnización de la ley especial, a que también deba agotar la vía administrativa previa de las CCMM, constituyendo un absurdo y otra restricción irrazonable, por cuanto el art. 4º, ley 26.773, prescribe que quien eligió la vía civil debe regirse por toda la normativa procesal y de fondo del régimen de derecho común. No puede legítimamente, entonces,

imponerse al trabajador el requisito de agotar la vía administrativa previa, propia de la ley especial a quien optó por la vía civil. Se trata de otra absurda limitación de acceso a la jurisdicción que solo puede interpretarse como un adicional obstáculo instalado para dificultar el acceso del trabajador a la reparación civil del daño ya retaceada por el régimen de opción del art. 4º y la disposición de remitir las causas a la Justicia Civil (rige en CABA y en San Juan, por ley provincial 8452).

La irrazonabilidad de esta disposición modificatoria del art. 4º, ley 26.773, demuestra que la verdadera intención de esta reforma es crear impedimentos para el acceso de los damnificados a los tribunales competentes, obligando a quien no tiene deseos de aceptar las indemnizaciones sistémicas a transitar el mismo camino del trabajador que va a conformarse con dicho resarcimiento sistémico, sin que se advierta motivación jurídica que lo justifique, configurando una mera demora para acceder a los estrados judiciales.

Para promover la acción civil o la acción autónoma del art. 75 de la LCT, no queda otro camino para evitar este nuevo obstáculo, que el de plantear su inconstitucionalidad, juntamente con la promoción de la respectiva demanda.

VI. La ley 27.348 no respeta los límites exigidos por el fallo "Ángel Estrada"

VI.1. Los requisitos de "Ángel Estrada"

La CS, en el fallo "Ángel Estrada" (20), señaló que no cualquier controversia puede ser válidamente diferida al conocimiento de órganos administrativos. En tal sentido, las CCMM carecen, con toda evidencia, de las condiciones mínimas para ejercer dicha jurisdicción: están compuestas por profesionales del arte de curar y funcionarios ad hoc designados por la SRT. Sin embargo, administran justicia. Es decir, las CCMM expresan lo que es y lo que debe ser en derecho y justicia. Se expiden sobre áreas ajenas a la competencia profesional de sus miembros.

En el consid. 16 del fallo "Ángel Estrada" dijo la Corte "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".

La Corte estableció en "Ángel Estrada", como requisito para admitir facultades jurisdiccionales a los órganos administrativos, que el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable. El sistema cuestionado no prevé el control judicial amplio y suficiente exigido por la Corte Suprema, pues el procedimiento fue diseñado induciendo a que el damnificado consienta la resolución de las CCMM. Ello al imponer que los recursos del trabajador a las decisiones de éstas tengan carácter suspensivo, lo que coacciona al damnificado a consentir las resoluciones de las CCMM para no esperar el largo proceso judicial, pudiendo de esa manera cobrar sus créditos alimentarios en forma inmediata aun siendo injustas las soluciones propuestas por quienes evidentemente hegemonizan el proceso administrativo: las ART.

En el fallo "Ángel Estrada", la Corte estableció "los límites constitucionales de la validez del otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos". Se pueden sintetizar en cuatro condiciones:

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

Lejos de cumplir la ley 27.348 con los requisitos exigidos por la Corte, se puede afirmar que los mismos han sido conculcados y no se advierten los presupuestos exigidos por el fallo "Ángel Estrada" para autorizar razonable y legítimamente el funcionamiento de las CCMM, órganos administrativos con amplias facultades jurisdiccionales y menos aún la imposición de su carácter obligatorio y excluyente para reclamar las prestaciones del régimen especial.

VI.2. Sobre la interpretación del fallo "Ángel Estrada" en el Dictamen de la causa "Burghi" (21)

El ex Fiscal General, para legitimar la actuación con carácter previo y excluyente de las CCMM, también se sustenta en la doctrina del fallo de la Corte Suprema "Ángel Estrada y Cía. SA". Entiende que las facultades permitidas con límites al Poder Ejecutivo para asumir funciones jurisdiccionales no implican un abandono del principio constitucional básico y "sólo puede concebirse como válido sino conlleva una elíptica transgresión de

lo dispuesto por los arts. 109 y 116 de la CN".

Interpretando el fallo "Ángel Estrada", estima que las exigencias que la Corte establece para dar validez al otorgamiento de facultades judiciales a los órganos administrativos son, sintéticamente a su entender, las siguientes: "que se trate de una tipología de controversias cuya solución remita a conocimientos técnicos específicos; un procedimiento bilateral que resguarde de manera cabal el derecho de los peticionarios y una limitación temporal del trámite razonable y de plazos perentorios que no implique dilatar el acceso a la jurisdicción y la revisión judicial plena sin cercenamiento de todas las facetas de la controversia".

En esta inteligencia, se afirma en el dictamen que lo esencial de los reclamos por infortunios laborales se refiere a la causalidad y a la incapacidad laborativa, aspectos que a su entender tienen un cariz esencialmente médico.

Sin embargo, esta afirmación no parecería ser así. La determinación del carácter laboral del accidente o profesional de la enfermedad y la relación causal con el factor laboral es de neta inferencia jurisdiccional y constituyen materias que exceden notoriamente la competencia brindada por los conocimientos médicos y de funcionario letrados ad hoc y requieren, indudablemente, un conocimiento técnico-jurídico propio de los magistrados, de la que dichos funcionarios carecen en plenitud. Así entre otros casos ha señalado la jurisprudencia que "la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la ley de Riesgos del Trabajo", se trata de materias que se encuentran reservadas a los jueces [\(22\)](#).

En muchos casos, se discuten otros aspectos relevantes para la determinación de la existencia y extensión del reclamo, tales como la ocurrencia del evento dañoso, la índole de las tareas cumplidas, la fecha de ingreso al empleo, la extensión de la jornada laboral, la remuneración devengada; cuestiones todas ellas para las cuales el trámite ante las CCMM y la vía recursiva limitada posterior prevista en el art. 2º de la ley 27.348 resultan a todas luces insuficientes, vulnerándose así el derecho de defensa en juicio del trabajador.

Todas estas son materias que exceden notoriamente la competencia de las CCMM y requieren indudablemente un conocimiento técnico-jurídico, del cual los médicos —más allá de su buena voluntad e incluso sus inquietudes— carecen [\(23\)](#).

El Dictamen, expresando a su vez lo que la ley no dice sino lo que en verdad debería decir, interpreta (y sólo con base en esa aspiración) que existe revisión judicial plena. Así legitima la norma, rechazando el planteo de inconstitucionalidad de la actora. Se sostiene para ello que existe la revisión judicial eficaz a las actuaciones de las CCMM que reclama la Corte en el citado fallo "Ángel Estrada", cuando ya explicitamos que dicha revisión plena no existe, por cuanto los arts. 2º y 14, ley 27.348 (en este último caso modificatorio del art. 46, ley 24.557) son taxativos en determinar que el recurso del damnificado a las decisiones de las CCMM en todos los casos es "en relación y con efecto suspensivo". Sólo tienen efecto devolutivo en limitados y muy escasos supuestos, pero de los interpuestos por las ART.

Por tanto, el art. 2º de la ley 27.348 desmiente claramente lo afirmado en el Dictamen respecto a que el recurso del damnificado por la decisión de la CCMM sea pleno. Explícitamente, la intervención de la Justicia del Trabajo se limita a una restringida apelación en relación y con efecto suspensivo. No existe la invocada revisión judicial plena ni, menos aún, laguna normativa alguna (como también se afirma) que permita ser llenada por la interpretación pretoriana. Excepto claro, que se postule una declaración de inconstitucionalidad del nuevo diseño procesal, cuestión que tampoco aborda el Dictamen [\(24\)](#).

Se sostiene en el Dictamen que el art. 3º de la ley prevé un plazo perentorio y fatal para expedirse, el cual no puede exceder de los 60 días contados desde la primera presentación y a cuyo vencimiento queda expedita la vía judicial, plazo algo mayor que el del Servicio de Conciliación Obligatoria, el cual deja de ser imperativo, no dilata tanto el derecho a recurrir a los jueces como para considerar que la normativa es inconstitucional. Aunque admite la posibilidad de una prórroga que debe ser excepcional y fundada, resaltando la responsabilidad de los funcionarios en caso de excederse los plazos.

El Dictamen también destaca en defensa del nuevo régimen procesal "el ceñido plazo de 60 días que se les impone a las CCMM, algo mayor que el del SeCLO".

Causa asombro la comparación que se efectúa con el régimen de la ley 24.635, que si bien siempre hemos criticado por considerarlo fruto de un posmodernismo procesal emergente del proceso desprotectorio de los años 90, que iguala en una mesa privada al trabajador con su patrono, en un ámbito alejado de la justicia del trabajo, nada tiene de homologable con el régimen procesal de la ley 27.348.

El SeCLO es una instancia de conciliación de carácter excluyentemente verbal, dirigida a intentar un acuerdo conciliatorio que, si no se logra concluido el trámite, el trabajador tiene el derecho a la acción laboral



plena y sin limitaciones.

La experiencia hasta el presente indica que el trámite ante la CCMM tampoco cumple los parámetros de celeridad que invocan sus defensores. No se verifica la brevedad invocada por el Dictamen.

Singularmente, en caso de incumplimiento de los plazos legales, el art. 3º, párrafo quinto, ley 27.348, expresa: "Todos los plazos resultarán perentorios y su vencimiento dejará expedita la vía prevista en el art. 2º de la presente ley".

Esto significa que no habilita la acción judicial plena como afirma el Fiscal General, que sería lo lógico frente al fracaso de la Administración, sino que sólo otorga la pobre vía recursiva del art. 2º de la misma ley.

Afirma el ex Fiscal General en las consideraciones finales del Dictamen, que "siempre ha sido crítico y escéptico, en Derecho de Trabajo como en Derecho de Daños, sobre la imposición de instancias previas imperativas, sosteniendo que aún lo sigue siendo. Pero a continuación afirma que no todo lo que contradice su valoración o vaticinios científicos es inconstitucional. Por eso rescata en el nuevo régimen, "más allá de sus equívocos posibles" el aspecto medular "que reside en que permanece reservado al Poder Judicial especializado, o sea a esta Justicia Nacional del Trabajo, el minucioso examen pleno de lo actuado por las comisiones médicas en esos 60 días, así como la corroboración de los presupuestos de responsabilidad y los alcances del crédito".

Luego de todo lo expresado en este comentario, no podemos dejar de señalar que nos encontramos frente a una contradicción más del Dictamen. Aquellos equívocos que menciona el Dictamen conforman precisamente la característica destacada del nuevo régimen procesal, y surgen taxativamente de los arts. 1º, 2º y 3º, ley 27.348, del reformado art. 46, ley 24.557 y res. SRT 298/2017. Esto es, encorsetar todo el procedimiento de conocimiento para reclamar las prestaciones de la ley 24.557 y sus modificatorias en el desprotectorio marco de las CCMM.

Sin embargo, el Dictamen fue acompañado, con sus propios argumentos u otros, por numerosas salas de la CNAT [\(25\)](#).

Causa perplejidad como una mayoría de magistrados repiten dogmáticamente argumentos muy alejados de la realidad y de la ciencia jurídica, para justificar una ley en extremo restrictiva para el derecho de los damnificados para acceder a los tribunales, luego de 10 años de admitir su competencia habiendo decretado la inconstitucionalidad del procedimiento especial de CCMM del mismo régimen legal, que incluso era un tanto más benevolente, porque admitía que el recurso de apelación tenía carácter devolutivo. Es decir, el trabajador podía cobrar a cuenta el crédito parcial reconocido por la ART o la CCMM, lo que le está vedado actualmente.

Difícil de comprender esta claudicación desde la ciencia jurídica.

En otros casos la CNTrab. falló, aunque a esta altura en forma minoritaria, en forma divergente cuestionando la constitucionalidad del régimen del artículo de la ley 27.348, declarando la aptitud jurisdiccional de la Justicia Nacional del Trabajo [\(26\)](#).

También hay voces relevantes del mundo académico como Mario Ackerman que ahora en su obra pone seriamente en duda la constitucionalidad de la reforma de la ley 27.348 cuando expresa textualmente: "Bien entendido, que tal como quedó diseñado el procedimiento así como el patrocinio letrado no alcanza para cumplir con la garantía constitucional del debido proceso, la eventual adhesión de las provincias no va a corregir las limitaciones para el acceso a la justicia ni atenúa los reproches que merece el otorgamiento de desmesuradas facultades de carácter jurisdiccional a las comisiones médicas. En estos términos, es difícil imaginar los argumentos que puedan salvar a las reglas de la ley 27.348 y de su reglamentación aprobada por la resolución SRT 298/2017 del reproche de inconstitucionalidad" [\(27\)](#).

### VI.3. Carencia de razonabilidad

No existe la razonabilidad exigida por la Corte para comprimir obligatoriamente a los reclamos por prestaciones de la LRT ante las CCMM cuando se trata de funciones jurisdiccionales siempre desempeñadas por jueces —hasta 1995— y, además, es discriminatorio respecto de los demás damnificados que acceden directamente ante la Justicia sin atravesar complejas instancias administrativas dirigidas por galenos convertidos virtualmente en jueces. Las CCMM carecen de las condiciones mínimas para ejercer dicha jurisdicción. Igualmente se advierte la carencia de razonabilidad dado que no existen motivos 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 CN 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 las CCMM, sustrayendo a los trabajadores de sus jueces naturales.

Como ya se dijo, estas afirmaciones del mensaje de elevación son desmentidas por las propias cifras oficiales ya que en el mismo período de la promoción de la ley se iniciaron 106.021 acciones judiciales, o sea, se reconoce sólo un 16% de juicios en relación con 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.

Por otro lado, la accidentología vial es la principal causa de muerte e incapacidad y, consecuentemente, la litigiosidad en este rubro es aún mayor (28). Sin embargo, las víctimas de esos daños conservan el derecho a la reparación plena y el libre acceso a la jurisdicción. Sobre todo, luego de que la Corte Suprema se haya pronunciado en el fallo "Obregón". No se comprenden las razones por las cuales se convalida que los médicos y funcionarios que no son jueces 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 como ya se ha referido. Todas estas asunciones de facultades jurisdiccionales por parte de los galenos y funcionarios, las cuales exceden sus conocimientos específicos, lucen también irrazonable.

Deben existir motivos razonablemente justificados para sustraer una determinada materia de la jurisdicción de los jueces ordinarios; de lo contrario, "la jurisdicción administrativa así creada carecería de sustento constitucional e importaría un avance indebido sobre las atribuciones que el art. 116 de la CN define como propias y exclusivas del Poder Judicial de la Nación" —así se señala en "Ángel Estrada—.

Las cuestiones que se ventilan en los accidentes de trabajo no constituyen una materia de "especificidad" tal que requiera la conformación de un órgano administrativo que cuente con profesionales de una especial idoneidad en la materia para poder ejercer el poder de policía.

Así ocurre (por ejemplo) con el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el cual dirime conflictos entre usuarios y prestadoras, emergentes de un servicio esencial (energía) y por tal de interés público, pero por sobre todo examina cuestiones intrínsecamente técnicas del servicio de energía (nivel de tensión y perturbación; frecuencias de las interrupciones, duración de ellas; etc.). Su especialidad exige profesionales técnicos en la materia. En síntesis, las CCMM no deciden conflictos en que esté en juego el "interés público", por lo que no se justifica la creación de un organismo administrativo que aparte al juez natural de la materia (derecho común) (29).

Las razones esgrimidas en la exposición de motivos por el Poder Ejecutivo Nacional para reducir costos, una infraestructura ya creada para este fin específico —mejorar la calidad técnica de los dictámenes, estandarizar criterios, agilizar la gestión (cuestión clave a los efectos de la automatización) 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 controversias entre la administración y los administrados (30).

#### VI.4. 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. Ello en virtud de que las leyes de ningún modo pueden disminuir las atribuciones constitucionales de los poderes (especialmente del Poder Judicial) y sustituirlas por órganos no idóneos como son los médicos y funcionarios ad hoc para ejercer la función que representan la principal garantía de los derechos individuales (arts. 17, 18, 28, 75, inc. 12, 109 y 116, CN). No puede discutirse la idoneidad técnica de los miembros de las CCMM para evaluar, desde sus conocimientos de la ciencia médica, la existencia de dolencias y las incapacidades que éstas pudieran generar. Sin embargo, la determinación del carácter laboral del accidente o profesional de la enfermedad y la relación causal con el factor laboral, constituyen materias que exceden notoriamente la competencia brindada por los conocimientos médicos y requieren indudablemente un conocimiento técnico-jurídico del cual los médicos, más allá de su buena voluntad e incluso de sus inquietudes culturales, carecen. En el marco de la garantía constitucional del debido proceso adjetivo está incluida, innegablemente, la exigencia de idoneidad técnico-jurídica de los jueces o tribunales, condición que no reúnen los integrantes de las CCMM previstas en el sistema de riesgos del trabajo. Por su parte, el ejercicio de valoración de la prueba y el juzgamiento son funciones propias de los jueces que escapan a la materia específica de la Administración y más aún de los médicos. El principal déficit del sistema es pretender que los médicos sean los encargados de decidir controversias entre particulares sobre cuestiones estrictamente legales.

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", sostenemos que la delegación de la función jurisdiccional efectuada por el Congreso a través de la ley 24.557 y sus sucesivas reformas (incluyendo la ley 27.348) 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 y doctrina de la propia Corte.

En los ejemplos que cita el Dictamen "Burghi" [\(31\)](#) se refiere 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". 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 (siempre optativas para el consumidor). En todos estos 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), la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, los jueces de Faltas Municipales en la provincia. Todos estos órganos administrativos resuelven conflictos entre la Administración y el administrado, como también la Comisión Nacional de Valores o el Banco Central.

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 parecería que no está facultada la Administración pública para resolver conflictos entre privados en relación con daños y perjuicios y menos aún con carácter obligatorio, como bien lo señala el art. 72 de la ley 24.065.

En otros términos, si se admite que un órgano administrativo puede resolver conflictos patrimoniales entre particulares sobre normas del derecho común, se podría llegar a la peligrosa conclusión que también estaría facultado para decidir controversias de todo tipo, desde litigios sobre incumplimiento contractual, pasando por la partición de herencia, despido o derecho societario, hasta la declaración de una quiebra. Esto significaría lisa y llanamente subsumir todo el universo del derecho privado a la decisión de órganos administrativos. Así, la justicia ordinaria quedaría escuetamente reducida a una suerte de tribunal de alzada de aquellas contiendas.

En materia de infortunios laborales, efectivamente, 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 del trabajo.

De modo que no puede la Administración imponer obligatoriamente la resolución por un Tribunal Administrativo de estos conflictos como prevé la ley 27.348. Sólo podría ofrecer un espacio de concertación voluntario entre las partes, pero no imponerlo en forma excluyente y otorgarle carácter de cosa juzgada a sus decisiones, con el agravante de privarlos de una revisión judicial amplia y suficiente.

Incluso, cierta corriente del Derecho Administrativo niega en forma absoluta la posibilidad de que órganos jurisdiccionales en el ámbito del PEN diriman conflictos entre particulares, como son los de ART y damnificados.

Así, Roberto Luqui señala: "Una cosa es que la Administración Pública controle la legalidad de los actos dictados por los órganos inferiores al Poder Ejecutivo y trate al mismo tiempo de 'juridizar' el procedimiento, y otra muy distinta que resuelva conflictos intersubjetivos sobre materias del derecho común, por más que contra sus decisiones se pueda recurrir ante los tribunales judiciales. Lo primero puede ser constitucional, lo segundo nunca. De tal modo, es central, el enfoque sobre la importancia de la materia de que se trate, y la jerarquía que esta ocupa en el paradigma. Justamente, no todo es igual, no todo derecho puede ser debatido en el ámbito administrativo reemplazando sin más la justicia ordinaria, puesto que es una vulneración a los cimientos institucionales de nuestro país, fundados en la división de poderes —o de funciones—, con celosos mecanismos de control cruzado entre ellos" [\(32\)](#).

Por otra parte, si se admite que un órgano administrativo puede resolver conflictos patrimoniales entre particulares sobre normas del derecho común (como son las ART y los trabajadores) se podría llegar a la difícil conclusión de que también estaría facultado para decidir controversias de todo tipo, desde litigios sobre incumplimiento contractual, pasando por la partición de herencia, despido o derecho societario, hasta la

declaración de una quiebra. Esto significaría lisa y llanamente subsumir todo el universo del derecho privado a la decisión de órganos administrativos y la justicia ordinaria quedaría escuetamente reducida a una suerte de tribunal de alzada de aquellas contiendas (33).

De este modo, el diseño de la ley 27.348 resulta violatorio del debido proceso, como del impedimento de crear comisiones especiales para juzgar a las personas (art. 18, CN) y de la veda que tiene el Poder Ejecutivo Nacional de discernir causas judiciales (art. 109, CN).

#### VI.5. Carecen de imparcialidad: financiamiento de las CCMM a cargo de las 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 art. 18 de la CN. En efecto, la imparcialidad no está asegurada pues las ART, que son sociedades anónimas, financian dichos organismos (arts. 37 y 50, LRT. Este último, modificatorio del art. 51, ley 24.241). Las CCMM no constituyen órganos imparciales ni independientes porque se sitúan en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional y se solventan con financiamiento de las propias ART. Los médicos de CCMM dependen del PEN y tienen una relación de empleo privada con la SRT (art. 38, apart. 3º, LRT). Su inestabilidad laboral conspira contra su independencia de criterio.

Los costos que irroguen las CCMM y demás órganos de supervisión y control del sistema de riesgos se financian con los fondos de las ART que, según la ley 27.348, reconoce un tope actual del 1,4% de lo recaudado en concepto de cuotas de afiliación.

Señala Machado: "esto significa, para expresarlo sin rodeos, que la subsistencia del empleo en la que tienen un obvio interés personal los médicos y 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 al que deben controlar y una de las partes en las controversias sometidas a su consideración. Algún defensor de la reforma podrá decir que exagero. Pero me gustaría ver su expresión de perplejidad si, por caso, mi sueldo de juez fuera pagado por la CGT, o peor, con un porcentaje de la recaudación de los estudios jurídicos que asisten sindicatos. Más aún. No se trata solo de que una de las partes sustenta pecuniariamente al sistema, sino que los dependientes de la SRT, entre los cuales cabe computar al personal afectado al funcionamiento de las CCMM, se vinculan con el Estado mediante contratos regidos por la Ley de Contratos de Trabajo. Así lo dice el art. 38.3 de la ley 24.557. De modo que se trata de trabajadores que carecen de estabilidad en el empleo según es propio de los agentes públicos y que, por ende, pueden ser despedidos (o cesanteados, o prescindidos) sin necesidad de expresión de un justo motivo. Se entiende entonces que carecen de uno de los atributos que hacen pensable la independencia propia de los jueces, y que consiste precisamente en que su duración en el cargo no dependa de la voluntad de sus superiores" (34).

El Estado de Derecho requiere como principio que las personas que administran justicia sean funcionarios oficiales con sueldos pagados por el Estado. La SRT que designa los médicos y supervisa el funcionamiento de todo el sistema ha dejado de ser, como es de público conocimiento, el ente 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. 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, El 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, los médicos 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 art. 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, etcétera. 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 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, siendo claramente empleados públicos, los condiciona aún más a las decisiones de la SRT.

Por si faltaba algún elemento para demostrar la falta de objetividad de la SRT, cabe destacar el dictado de la resolución de la SRT 760/2017, la cual crea el Registro para el Estudio de la Litigiosidad (SIREL), el cual 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 27.348 o en su defecto al dec. 54 de fecha 20/01/2017". No se pretende llevar un registro de cada trabajador que demanda y de sus abogados, que ya de por sí es grave, sino lisa y llanamente creemos que se pretende 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 ni a los de una hipotética mejora del sistema. Es simplemente una "a-jurídica" e inconstitucional resolución, destinada a amedrentar a los abogados que cuestionamos ante la Justicia el engendro ley 27.348. 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 Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, 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, aún más, creemos que se 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. Decisión que fue confirmada por la Alzada [\(35\)](#).

No se trata de reconocer jurisdicción a la administración activa sino a tribunales administrativos imparciales e independientes separados de la administración activa, en tanto tengan control judicial pleno.

Como señala Cassagne, los entes reguladores deben ser imparciales e independientes y hasta pueden parecer un pequeño Estado, pero no pueden ser un Estado absolutista, sin división de poderes, frenos ni contrapesos. Sus órganos directivos no deben concentrar al mismo tiempo las tres funciones del Estado; se requieren tribunales administrativos que sean independientes e imparciales también en relación con ellos. Los organismos internacionales podrían ser, en tamaño grande, una buena imagen en la cual inspirarse al efecto [\(36\)](#).

Coincidentemente, el tratadista de Derecho Administrativo Agustín Gordillo ha señalado: "No se trata de reconocer jurisdicción a la administración activa, sino a tribunales administrativos imparciales e independientes, separados de la administración activa, en tanto tengan control judicial pleno. Sin duda los entes reguladores deben ser imparciales e independientes, y hasta pueden parecer —como advirtió Bianchi— un pequeño Estado, pero no pueden ser un Estado absolutista, sin división de poderes, frenos ni contrapesos. Sus órganos directivos no deben concentrar al mismo tiempo las tres funciones del Estado; se requieren tribunales administrativos que sean independientes e imparciales también en relación con ellos".

Por otra parte, la presencia diaria de los médicos de las ART en las CCMM crea un evidente clima de confianza entre los médicos oficiales de las CCMM y los de aquellas [\(37\)](#).

Como señala Jorge Elías, la "escasa confiabilidad de las CCMM no asegura las víctimas de la mezquindad o malicia de las ART. La experiencia indica que con excesiva frecuencia las CCMM, cohonestan las decisiones con los médicos de las ART..." [\(38\)](#).

Mucho se ha hablado de la existencia de otros Tribunales Administrativos. Sin embargo, no se menciona la idoneidad de sus miembros, como por ejemplo es el caso del Tribunal Fiscal de la Nación y su condición de estabilidad en sus cargos, salvo causal específica de remoción (art. 148 de la ley 11.683).

#### VI.6. Control judicial amplio y suficiente

La ley 27.348 no prevé el control judicial amplio y suficiente exigido en "Ángel Estrada". Ya señalamos que todo el proceso de conocimiento se desarrolla ante el órgano administrativo encabezado por médicos, fomentando que el damnificado consienta la resolución de las CCMM, La intervención judicial quedará



reducida a una mínima expresión pues todo está diseñado para que no intervenga la Justicia. No existe acción judicial plena como mal interpreta en el Dictamen, sino solo un limitado recurso ante la Justicia que —desde ya anticipamos— pocas veces se utilizará. El recurso de apelación en relación debe ser presentado ante el Servicio de Homologación en el exiguo plazo de 15 días (art. 16, res. SRT 298/2017) 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.

La creación de órganos administrativos con facultades jurisdiccionales no supone la posibilidad de un otorgamiento incondicional de tales atribuciones. Ello porque la actividad de estos órganos se encuentra sometida a limitaciones de jerarquía constitucional que no es lícito transgredir, entre las que figura, ante todo, la que obliga a que el pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos quede sujeto a control judicial suficiente.

El control judicial de la decisión de los órganos administrativos requiere, para su legitimidad, ser amplio y profundo, admitiendo un extenso debate causal con amplitud de prueba. El sistema recursivo establecido —en relación y con efecto suspensivo— no supera un mínimo test de constitucionalidad. Se veda el acceso a la justicia y la incorporación de un patrocinio letrado. En absoluto se está garantizando la bilateralidad. La jurisdicción administrativa sólo es válida si luego se permite un amplio control judicial con debate causal amplio y con libertad probatoria.

Aun para autores que son de alguna manera condescendientes con la intervención de las CCMM, para dirimir los conflictos derivados de infortunios laborales, son igualmente exigentes en cuanto a los límites de esa intervención y a la siempre necesaria revisión judicial amplia de la decisión administrativa, lo que se encuentra ciertamente vedado en la ley 27.348.

## VII. Consideración final

La Justicia en los tiempos actuales no responde con el apego al principio de legalidad y a las garantías constitucionales que esperábamos y, en un porcentaje significativo de fallos, ha validado la competencia inicial de las CCMM.

Parece desconocerse que lejos de favorecer a los damnificados, la ley 27.348 y sus reglamentaciones acrecientan desmedidamente los beneficios de las Aseguradoras, desequilibrando aún más el sistema en beneficio de éstas y manteniendo la impunidad de los empleadores en virtud del régimen del art. 4° de la ley 26.773. Pero las extremas arbitrariedades a que son sometidos los damnificados impulsarán una reacción frente a la desmesurada pérdida de derechos que trae aparejado el cambio de sistema. La pasividad de la dirección sindical coadyuva a 'anestesiarse' a los damnificados sobre la pérdida irreversible de derechos que acarrea el nuevo régimen.

La invocada crisis de las Pymes y sus quebrantos tan mencionados desde las más altas esferas oficiales, nada tienen que ver con los juicios por accidentes laborales reiteradamente estigmatizados. Esta ha sido la excusa de las tres oleadas reformistas de la LRT: la de 1995, la del 2012 y la actual. Con esas leyes no se impidió ni el fenomenal colapso del 2001-2002, época en la cual reinaba la ley 24.557 y casi no había juicios. Y después de la sanción de la ley 26.773 entramos en recesión, rigió el cepo al dólar, no hubo crecimiento económico y se estancó la creación de empleo privado productivo.

Tampoco la sanción de la ley 27.348, con su virtual legitimación por una mayoría jurisprudencial de la CNTrab., ha impedido que nos encontremos atravesando nuevamente una crítica situación económica. De qué sirvió desproteger a damnificados, reducir sus derechos constitucionales y privarlos de una justa reparación y acceso libre a la justicia; ¿acaso sirvió para generar empleo, resolver los problemas de las pymes y generar crecimiento económico, como se esgrimía en la campaña mediática que precedió a la sanción de la ley 27.348?

En absoluto. La economía está sometida al stress de fuertes ajustes, a altísimas tasas de interés, a una incertidumbre general y a la recesión. En la génesis de este panorama preocupante para toda la sociedad no son culpables los damnificados por infortunios laborales ni los trabajadores en general; sin embargo, se ha puesto el énfasis en restringir sus derechos y su tutela legal. En materia de accidentes y enfermedades del trabajo se han cercenado derechos de raigambre constitucional de los trabajadores que han sido castigados y denostados junto con sus letrados, prácticamente como culpables de todos los males de la República.

Esos mismos empresarios son los que eternamente reclamaban acciones que favorecieran la competitividad empresarial supuestamente frenada por la legislación laboral protectoria. Los trabajadores, sometidos al discriminatorio régimen de las leyes 26.773 y 27.348 no son culpables de la grave crisis cambiaria, financiera y

de pérdidas salariales, de activos y de riqueza que está ocurriendo en estos días de zozobra en nuestro país.

Sin embargo, se levanta como una conquista saludable la sanción de una ley cargada de falacias y que vulnera las más elementales garantías constitucionales.

Se ha cumplido el objetivo de la reducción de la litigiosidad. Pero... ¿Con qué costo?... Con la pérdida que sufren los damnificados a percibir justas indemnizaciones al estar a merced de las ART, en el régimen de CCMM, privados de una tutela judicial efectiva y del derecho a una justa reparación integral del daño. No parece un logro reivindicable para la inmensa mayoría de la sociedad.

(1) En [http://www.estudioschick.com.ar/in\\_47.pdf](http://www.estudioschick.com.ar/in_47.pdf).

(2) De acuerdo con el informe de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN),<sup>4</sup> surge que los ingresos por primas durante el año 2015 de las 14 principales ART fueron de \$39.007 millones y los gastos operativos por todo concepto fueron de \$42.576 millones (compuestos por la suma de los Sinistros Netos Devengados \$35.182 millones; los Gastos Totales \$6.663 millones; los Gastos de Prevención ART \$806 millones; los Otros Egresos \$37 millones; y Otras Indemnizaciones y Beneficios \$3 millones; restados los Otros Ingresos de \$117 millones), lo que suministra una pérdida operativa de \$3.568.344.320 (página 7). A su vez, tuvieron una ganancia financiera de \$6.615.774.136 la que absorbe la pérdida operativa, arrojando un resultado positivo de \$3.047.429.816 que serían unos U\$S 335.250.804 al tipo de cambio Banco Nación del 30 de junio 2015 (cfr. p. 8 de la circular SSN EST 1000 del 16 de septiembre 2015 elaborada con la información al 30 de junio de 2015, cierre del último balance anual). Los balances presentados ante la Superintendencia de Seguros de la Nación reflejan que al tercer trimestre de 2016, las ART obtuvieron una ganancia neta de \$1.563.093.771.

(3) Ranking Revista Forbes: "Las riquezas de los popes", 14: Claudio Fernando Belocoppitt, U\$S1.000 millones (controla Swiss Medical ART). Debutó en el mundo de los negocios como productor y tiempo después apostó a la industria de la salud, convenciendo a un fondo de inversión suizo de montar una clínica de avanzada sobre la avenida Pueyrredón. Hoy es dueño del 76% de SwissMedicalGroup, la mayor compañía privada de salud de Argentina, con un millón de clientes, 12.000 empleados e ingresos proyectados en torno a los \$50.000 millones sólo para este año. Puesto 25: Julio Alfredo Fraomeni, U\$S730 millones (controla Galeno ART). Galeno es una de las tres mayores compañías de medicina prepaga del país y Julio Alfredo Fraomeni es su principal accionista. La firma tiene más de 12.000 empleados y siete sanatorios, y presta sus servicios al sistema de salud para cerca de 2 millones de personas; a su vez, ha incursionado en los negocios financieros y de seguros.

(4) ACKERMAN, Mario, "Y si se eliminan las Comisiones Médicas", Revista de Derecho Laboral, 2 Actualidad, 2017, Ed. Rubinzal-Culzoni, p. 25.

(5) Las siguientes notas del sistema de riesgos del trabajo en nuestro país permiten adherir a esta afirmación:1) se admite la rescisión del contrato de seguro, afinado en el art. 12 de la ley 27.348 en el caso de que el asegurado no pague la póliza (alícuota) por dos períodos;2) se aplica el art. 208, LCT, para el ajuste de la Incapacidad Laboral Temporal (ILT) e Incapacidad Permanente Provisoria (cf. art. 6º, dec. 1694/2009);3) la modificación que efectúa el art. 11, ley 27.348, al art. 12 de la ley 24.557 para actualizar el VMIB, se remite al Convenio 95 OIT sobre protección del salario;4) el art. 4º de ley 26.773, en su segundo párrafo califica al sistema de la LRT: como un régimen de reparación y lo ubica entre los sistemas de responsabilidad;5) la ley 27.348 remite a la Justicia del Trabajo como órgano de apelación de las decisiones de las CCMM;6) la invocación del carácter de cosa juzgada a las decisiones y homologaciones de las CCMM, en los términos del art. 15, LCT;7) la CSen los fallos "Aquino" y "Arostegui" siempre ubicó el tema de accidentes en el ámbito de reparación de daños y en el art. 19 de la CN. Se recurre, en consecuencia, a órganos y regulaciones todas alejadas de la Seguridad Social, interviniendo como instancia apelatoria la Justicia del Trabajo y no el fuero de la Seguridad Social; los ajustes son remitidos a normas de la LCT. En los sistemas de seguridad social el asegurado es el que padece la contingencia. Este no tiene posibilidad de acceder a otra reparación como ocurre ante la vejez, el desempleo, la enfermedad laboral o la invalidez. La seguridad social llena un vacío de cobertura y amparo o mejora el disponible, pero nunca sustituye la responsabilidad jurídica de un obligado preexistente, ni licua el mejor derecho que el necesitado tenía de acuerdo con el derecho común. En la LRT, el asegurado, o sea, el empleador, es el que causa el infortunio y es el que se asegura o autoasegura del riesgo y daño que ocasiona. Por su parte, el trabajador es un tercero en el contrato de seguro, celebrado entre el empleador y la ART. Vid SCHICK, Horacio, "Leyes 27.348 y 26.773. Régimen de Infortunios Laborales", Ed. David Grinberg - Libros Jurídicos, 4ª ed., nov. de 2017, Cap. I, ps. 93-94.

(6) CNTrab., sala X, 30/08/2017, sent. 41.600 (expte: 29.091/2017), "Corvalán, Héctor E. c. Swiss Medical ART SA". Invocando el principio de razonabilidad declaró la inconstitucionalidad de los arts. 7º y 8º de la res. 298/2017, sin cuestionar en sí mismo el previo y obligatorio tránsito por la instancia administrativa, sino de

ciertas disposiciones de la res. 298/2017 por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo en cuanto ha implementado un procedimiento administrativo en el cual otorga facultades a ejercitar por las comisiones médicas.

(7) Fue dictado en exceso de las facultades propias de la SRT, al modificar la ley 24.557, y un decreto, normas de jerarquía superior sin tener el ente regulador aptitud para ello (art. 31, CN). En efecto la resolución (SRT) 899/2017 modifica ilegítimamente el art. 21 de la ley 24.557 que amplía las facultades de las CCMM creadas por la ley 24.241, a su vez, ampliadas por el dec. (PEN) 1475/2015, por esta nueva resolución de la SRT, careciendo el ente de facultades para tal modificación normativa. Al respecto, el art. 36 de la LRT, que regula las funciones de la SRT, autoriza a esta solo para supervisar y controlar el sistema, establecer estadísticas, sanciones, reglamentos internos, etc. En definitiva, no autoriza a reglamentar las leyes y menos modificarlas.

(8) Obsérvese la desprolijidad de los redactores de la resolución: un STL, creado por el dec. 1475/2015 como auxiliar de los médicos titulares de las CCMM, de pronto, por un acto administrativo del ente regulador, es ascendido y equiparados a los Médicos, a quien antes servían como auxiliares.

(9) Cfr. SCHICK, Horacio, "Leyes 27.348 y 26.773. Régimen de infortunios laborales", Ed. David Grinberg - Libros Jurídicos, 4ª ed., 2017, Cap. I.

(10) CNTrab., sala X, 09/02/2018, en autos "Medina, Mayra A. c. Swiss Medical ART SA s/ accidente-ley especial", donde, legitimando la inconstitucional resolución de la SRT que modifica el art. 21 de la ley 24.557, el principio de división de poderes considera que con el dictado de la resolución "aclaratoria" 899-E/2017 resultan subsanadas las objeciones de la recurrente a la constitucionalidad del procedimiento administrativo obligatorio y previo de acceso al reclamo judicial, pues mantiene en sus respectivas áreas a los profesionales del derecho y a los de la medicina, subsanando de tal manera las falencias de la anterior res. 298/2017 en lo concerniente a los derechos y garantías que lesionaba como así lo expresó claramente esta sala en el caso "Corvalán", puntualizado al comienzo de estos considerandos. Nada dice el fallo sobre la falta de facultades del ente de regulación para modificar el art. 21 de la ley 24.557, al dictar un acto inconstitucional, en ruptura de la pirámide jurídica y el principio de legalidad.

(11) CNTrab., sala IX, 21/06/2018, "Gallardo, Gabriela E. c. Prevención ART SA s/ accidente - ley especial" donde se señaló: "No se pueden atender los fundamentos de la res. 899-E/2017 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (BO: 10/11/2017), que estimo está pensada para superar las críticas que recibieron la actuación de las Comisiones Médicas, cuando regula que 'la Comisión Médica Jurisdiccional se halla integrada, asimismo, por el respectivo servicio de homologación y por el personal letrado, administrativo y técnico que lo asiste', por su manifiesta inconstitucionalidad, en tanto un órgano como el de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo no puede ahora modificar la composición dispuesta por ley de las Comisiones Médicas, por carecer de facultades legislativas y por violentar lo normado por el art. 28 de la CN".

(12) MACHADO, José D., "Sobre las Comisiones Médicas y el (in)debido proceso", [www.rubinzal.com.ar](http://www.rubinzal.com.ar).

(13) Ibidem.

(14) CS, 13/09/2011, "Avillano, Ricardo J. c. Construcciones Estilo de Padrones Hugo Ricardo s/ accidente - acción civil". AR/JUR/66667/2011.

(15) CNTrab., sala IV, 25/09/2014, "Maidana, Armando L. c. Prevención ART s/ ley especial".

(16) SC Mendoza, 25/02/2011, "Moyano, Mónica c. La Segunda ART SA p/ enfermedad accidente s/ inconstitucionalidad y casación", AR/JUR/4711/2011. El trabajador no tiene la obligación de conocer donde se celebró el contrato entre el empleador y la aseguradora, por lo que se encuentra habilitado a interponer la demanda ante el juez del lugar del hecho o de cualquiera de los domicilios de las agencias o sucursales de la empresa aseguradora, puesto que de otro modo se estaría limitando seriamente su derecho de acceso a la jurisdicción, lo que resulta incompatible con el sistema protectorio establecido por la Constitución Nacional. Es por ello que el juzgador no tiene la facultad de desconocer la opción escogida por el actor para demandar ante la primera jurisdicción donde se encuentra la sede de la accionada. Por otra parte, es principio reconocido en la legislación —así como por la jurisprudencia—, que la competencia territorial es improrrogable en materia laboral atento que en estos casos entra en juego el orden público, que constituye el límite infranqueable a la prorrogabilidad de la competencia. Este principio ha sido receptado por el art. 5º de nuestro Código de forma que establece como principio la improrrogabilidad e indelegabilidad de la competencia de los Tribunales del Trabajo, salvo las excepciones previstas en la ley. Así, establece en el art. 6º la facultad del Tribunal de inhibirse de oficio por razón de la materia, lo que a contrario sensu implica su imposibilidad de hacerlo cuando está en juego la competencia territorial. Ello es así puesto que el orden público laboral es una derivación directa del principio protectorio previsto constitucionalmente (art. 14, CN) ya que tal limitación tiene por efecto la

imposibilidad de pactar condiciones que sean perjudiciales para el trabajador. La CS también se ha pronunciado por la improrrogabilidad de la competencia de la Justicia Nacional del Trabajo (art. 19 de la ley 18.345): CS, "Lieberman, Susana por sus hijos menores c. Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) s/ recurso de hecho", 28/04/1988; "Martorana, Ricardo O. c. International Business Machines Corporation y otros s/ cuestiones de competencia", 30/05/2001. La imposibilidad de que los puntos atinentes a la competencia puedan ser resueltos de oficio en cualquier estado del proceso, lo cual reconoce fundamentos vinculados a la seguridad jurídica y a la economía procesal (CS, "Munk, Tomás A. c. Estado Nacional (Ministerio de Obras y Servicios Públicos s/ indemnización", 18/10/1988, "Brizuela, Jorge O. y otro c. Junta Electoral del Sindicato de Obreros y Empleados de la Industria del Pan s/ acción de amparo", 27/02/1990). Más aún, ha dicho que cuando el régimen legal provincial admita implícitamente la prórroga de competencia territorial, debe prevalecer lo dispuesto por el art. 19 de la ley 18.345, que establece que la competencia de la Justicia Nacional del Trabajo, incluso la territorial, será improrrogable (CS, "Hyspamérica Ediciones de Argentina SA s/ inhibitoria", 22/12/1998). Es necesario recordar que el "foro de conveniencia" es también una derivación del principio protectorio del Derecho Laboral, donde rige el in dubio pro operario; por lo tanto, de su interpretación correcta se deriva que en materia laboral sólo puede ser aplicado a favor del trabajador y no en su perjuicio, ya que está inspirado en el propósito de proteger a los trabajadores que, en casi la totalidad de los casos, serán los demandantes. Así lo ha entendido el Superior Tribunal Nacional en numerosos fallos: "Alonso Orlando c. Anafer", competencia 960. XLV, fallos 306-1059, 303-141, 306-368, 311-72, caso "Gassino Francisco M. c. Ferrocarriles Argentinos", COMP 411.XXXIV. Esto unido al principio de legalidad, le impide al juzgador evaluar las circunstancias de conveniencia en contra de lo escogido por el propio actor— trabajador, conforme su facultad prevista por el art. 4º del CPL en concordancia con el art. 5º del CPC. El principio de legalidad (art. 18 de la CN) exige priorizar una exégesis restrictiva dentro del límite semántico del texto legal en consonancia con el principio protectorio del Derecho Laboral, que impone privilegiar la interpretación legal que más derechos acuerde al trabajador demandante. Este principio tiene la virtualidad de desplazar la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes y someterla a contenido impuestos normativamente.

(17) El Frente Renovador expresó en el debate de la sesión de diputados: "¿Este texto es el mejor? No, no es el mejor. ¿Soluciona todos los temas? No los soluciona, pero genera dos cosas: que no se tenga como único criterio la realización de un juicio para que se cobren honorarios por el total de la demanda y no por lo que percibe el compañero trabajador cuando arregla a los tres meses porque no tiene con qué pagar la olla y, por otro lado, genera certeza. Pero el Poder Ejecutivo se tiene que comprometer —en este recinto están presentes funcionarios de la Superintendencia— a que el plazo de 60 días sea perentorio y que si hay una apelación a la Comisión Médica central también tenga un plazo perentorio en la reglamentación". Versión taquigráfica, 25ª reunión - 3ª sesión extraordinaria (especial), 15/02/2017, HC Diputados.

(18) El art. 32, R. 298/2017: "A los efectos del cómputo del plazo de sesenta (60) días establecido por el art. 3º de la ley complementaria de la LRT, entiéndase como debidamente cumplimentada la presentación", conforme los recaudos que la reglamentación le confiere a la SRT exigir. El art. 7º, res. (SRT) 298/2017, que reglamenta el art. 3º, ley 27.348, establece que el plazo legal de 60 días hábiles administrativos solo se podrá prorrogar por única vez por otros 30 días con el objeto de producir la prueba ofrecida por las partes o dispuesta de oficio, como las diligencias destinadas a esclarecer las cuestiones de hecho relacionadas al accidente de trabajo o enfermedad profesional. Estos plazos administrativos se pueden extender aún más, por cuanto el art. 29 de la res. 298/2017 permite a la autoridad de aplicación suspender el curso del plazo máximo de sustanciación de 60 días sine die por demoras imputables a las partes.

(19) De modo tal que el modelo de la provincia mediterránea se aplica en los demás Estados provinciales que adhirieron, sólo que con diferentes plazos de caducidad para promover la acción laboral ordinaria, a saber: Entre Ríos (ley 10.532) fija 15 días. Tierra del Fuego (ley 1199) determina 20 días. San Juan (ley 1709) estipula 30 días. Córdoba (ley 10.456), Mendoza (ley 9017), Corrientes (ley 6429) y Salta establecen 45 días. Río Negro (ley 5253) prevé 60 días. Formosa (ley 1664) dispone 90 días. Jujuy establece como plazo para promover la acción el mismo del de la prescripción fijado en la legislación de fondo, también contado desde la notificación de la resolución de la Comisión Médica Jurisdiccional, dejando así de lado cualquier cuestión interpretativa respecto a la caducidad a la que aluden las otras normativas provinciales.

(20) CS, 05/04/2005, "Ángel Estrada y Cía. SA c. Sec. de Energía y Puertos". AR/JUR/57/2005.

(21) Dictamen 72879, "Burghi, Florencia V. c. Swiss Medical ART SA acc. ley especial", expte. 37907/2017, CNTrab., sala II.

(22) CNTrab., sala I, votos del Dr. Miguel Maza con la adhesión de la Dra. Gloria Pasten, en autos "Cannao, Néstor F. c. Congeladores Patagónicos SA y otro s/ accidente", SD 92058).

(23) CNTrab., sala V, 30/03/2008, "González, Protacio c. Berkley Internacional ART SA s/ accidente",



voto del Dr. Oscar Zas.

(24) En el Dictamen se afirma que "se ha elegido la terminología 'recurso' y nada indica que este 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 art. 14, ley 14.236. 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 y no dice lo que afirma el Dictamen transcripto. Por ello no se comprende que en el Dictamen se afirme que existe la posibilidad de un procedimiento administrativo con debate, prueba y apelación, con revisión judicial amplia y suficiente, porque la ley y su decreto reglamentario dicen todo lo contrario.

(25) Sentencia Interlocutoria 74095 del 3 de agosto de 2017 in re "Burghi, Florencia V. c. Swiss Medical ART SA s/ accidente - ley especial" (expte. 37907/2017) de la sala II de la CNTrab. (voto preopinante de la Dra. Graciela A. González al que adhiere el Dr. Miguel Á. Piroló); CNTrab., sala IV, Constitucionalidad, Sentencia Interlocutoria 56.453 Causa 48652/2017, sala IV, "Chiavassa, Alejandro R. c. Provincia ART SA s/ accidente - ley especial" 2 de noviembre de 2017, simple adhesión al dictamen "Burghi"; CNTrab., sala VIII, 26/06/2018, "Bardul, Flavia N. c. Swift Medical ART SA"; CNTrab., sala III, Causa 60860/2017, "Laureira, Anabella R. c. Provincia ART SA s/ accidente", Voto Dr. A. Perugini, Adhesión MA Pérez, disidencia, Diana Cañal, CNTrab., sala VII, expte. 59.760, "Pérez Da Silva, Martín G. c. Prevención ART" Voto de la Dra. Carambia, adhesión del Subrogante Dr. Catardo, disidencia en minoría del Dr. R. Brunengo; CNTrab., sala X, 09/02/2018, "Medina, Mayra A. c. Swiss Medical ART SA s/ accidente-ley especial".

(26) CNTrab., sala VI, Sentencia Interlocutoria 42273, Expediente: CNT 44357/201712 de diciembre de 2017 "Freytes, Lucas G. c. Experta ART SA s/ accidente-ley especial" con voto del Dr. Luis A. Raffaghelli, adhesión de la Dra. Graciela Craig y disidencia del Dr. Carlos Pose; CNTrab., sala IX, 21/06/2018, Expte. 26.022/2017/CA1, autos: "Gallardo, Gabriela E. c. Prevención ART"; CNTrab., sala V, 31/07/2017, "Quispe, Román G. c. Provincia ART s/ acc."; CNTrab., sala I, Causa 15486/2018, "Oviedo, Ricardo D. c. GALENO ART SA s/ accidente - ley especial".

(27) ACKERMAN, Mario, "Ley de Riesgos del Trabajo, comentada y concordada. Actualizada con ley 27.348 y Resolución SRT 298/2017", Ed. Rubinzal-Culzoni, p. 496.

(28) En 2017, el índice de siniestralidad vial en la Argentina aumentó 21,5% respecto de 2016, lo que dejó un 9,2% más de muertos en accidentes y subieron en 16,6% los heridos graves. El 40,9% de las víctimas mortales fueron jóvenes de 16 a 30 años, según el Observatorio del Instituto de Educación y Seguridad Vial (ISEV). Conforme datos de la asociación Luchemos por la Vida, en la última década, el promedio anual de víctimas mortales rondó las 7.000, con variaciones en torno del 10%, cuando se dieron los picos más altos. Esto significa unos 20 decesos por día y más de 100 por semana. Las estadísticas oficiales, en cambio, hablan de 5.000 al año. Estas cifras no son sólo números sino que, detrás de ellas, hay miles de familias destrozadas por el dolor que causan estas tragedias en sus vidas. Además de ocasionar muchas muertes, los accidentes viales son una de las principales causas de discapacidad. El grado de morbilidad (lesiones graves) es el doble del de mortalidad y sólo en la Asociación Lucha contra la Parálisis Infantil (ALPI), según sus registros del último año, la cifra de pacientes para rehabilitación por siniestros viales duplicó la del año anterior ([www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)).

(29) "Rivas, Nicolás E. c. Swiss Medical ART SA s/ accidente - ley especial", JT N° 73, 06/10/2017, Expte. 25.900/2017.

(30) "López, Miguel A. c. Galeno ART SA s/ accidente - ley especial", JNT N° 42, 24/08/2017, Sent. del Dr. Hierrezuelo en la causa 40157/2017.

(31) Dictamen 72.879, "Burghi, Florencia V. c. Swiss Medical ART SA s/ accidente ley especial", expte. 37907/2017, CNTrab., sala II.

(32) LUQUI, Roberto E., "Revisión judicial de la actividad administrativa", Ed. Astrea, 2005, t. I, ps. 70 y ss.

(33) JT N° 73, Sent. Interl. Expte. 25.900/2017, 06/10/2017, "Rivas, Nicolás E. c. Swiss Medical ART SA s/ accidente - ley especial".

(34) MACHADO, José D., "Sobre las CCMM y el (in)debido proceso" en: <http://www.rubinzal.com.ar/doctrina-online/910307>.

(35) "Corriente de Abogados Laboralistas 7 de Julio c. Superintendencia de Riesgos del Trabajo s/ medida cautelar", Expte. 51793/2017, confirmada por CNTrab., sala VIII, 16/03/2018.



(36) Cfr. [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com).

(37) Cfr. [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com).

(38) ELÍAS, Jorge, "La industria del juicio, leitmotiv de la LRT y sus reformas", RDL, 2017, número extraordinario, ps. 84 y ss.