



Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO -
SALA V

Expediente N° CNT 37630/2018/CA1

SENTENCIA INTERLOCUTORIA n° 48.860.

AUTOS: “CEBALLOS, ADRIANA PATRICIA c/ GALENO ART S.A. s/
ACCIDENTE – LEY ESPECIAL”

(JUZGADO N° 69)

Buenos Aires, 2 de setiembre de 2020.

La Dra. Beatriz E. Ferdman dijo:

1) Que contra la resolución de origen que desestimó el planteo de inconstitucionalidad de la ley 27.348 articulado por la actora y declaró la falta de aptitud jurisdiccional para entender en las presentes actuaciones, se alza la parte actora conforme los agravios expuestos en su memorial recursivo de fs. 22/26.

2) La actora basa su tesis recursiva en la afectación de derechos constitucionales para el trabajador, acceso irrestricto a la justicia y debido proceso. Reitera a su vez el planteo de inconstitucionalidad de la ley 27348.

3) Que en mi trayectoria como juez de primera instancia he expuesto mi opinión en oportunidad de resolver cuestiones de aristas similares en orden a que el 1 de la ley 27348 – vigente al momento en que ocurrieron los hechos- dispone que *“la actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias, constituirá la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención”* . Del texto de la norma resulta entonces la obligación de transitar el trámite de las comisiones y la exclusión de todo otro trámite administrativo. La pretensión de constituir a las comisiones médicas creadas por la ley 24.241, receptadas por la ley 24.577 y ratificada implícitamente por la ley 26773 como instancia previa obligatoria e ineludibles, no merece, reproche constitucional alguno.

En tal sentido, cabe recordar que no existe norma constitucional alguna que prohíba los trámites administrativos ni que tienda a organizar un sistema jurídico en el que tales trámites estén vedados. Por el contrario la totalidad de los juicios ordinarios se encuentran sujetos a una instancia previa destinada a la autocomposición de los conflictos, como el trámite ante el SECCO de la ley 24.635 en los juicios laborales; las decisiones en materia de Trabajo en Casas Particulares que prevé la ley 26844; en el ámbito civil la ley 26589 que, con las puntuales excepciones del artículo 5, establece en el art. 1ª el carácter obligatorio de la mediación previa a todo proceso judicial; en las relaciones de consumo, la ley 26993 creó el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo que funcionará en el ámbito de la autoridad de aplicación.

Desde tal perspectiva de análisis la existencia de una instancia previa constituye entonces un mero requisito teniendo en cuenta que el citado trámite



administrativo previo, garantiza al trabajador la asistencia letrada durante todo el procedimiento y la posibilidad de requerir la revisión judicial de lo que decidan las comisiones médicas integradas por secretarios técnicos letrados en la jurisdiccional local (no federal); otorgando a dichas comisiones un plazo acotado para decidir los casos (60 días prorrogable sólo por 30 días), plazo que por otra parte resulta perentorio y cuyo vencimiento deja expedita la vía judicial. En tal contexto, lo concreto es que la utilización de una instancia administrativa especializada con adecuado control y revisión judicial, ha sido admitida por la jurisprudencia, condicionándolas a la ulterior “revisión judicial suficiente” y a que no conlleven una prolongada secuela temporal que en los hechos signifique privar de la posibilidad oportuna de acudir a los estados judiciales, lo que no ocurre en el caso ya que un trámite administrativo previo, de una duración establecida por la ley en 60 días hábiles (prorrogables sólo por 30 días) no parece irrazonable.

La cuestión relativa a la posibilidad de que los tribunales administrativos ejerzan facultades “jurisdiccionales”, fue ampliada tratada y discutida por la doctrina administrativa, pero a partir de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “*Fernández Arias c/ Poggio*” y “*Ángel Estrada y Cía. S.A. s/ Secretaría de Energía y Puertos y otro*” del 5/6/ 2005 se considera admisible que los órganos administrativos ejerzan ese tipo de facultades, siempre que sus decisiones puedan someterse a “control judicial suficiente” en los términos que la propia Corte fijó en esos decisorios, lo que implica reconocer a los litigantes el derecho de interponer recurso ante los jueces ordinarios, frente a las decisiones emanadas de los órganos administrativos, a fin de impedir que aquellos ejerzan un poder absolutamente discrecional. El Alto Tribunal estableció además que los principios constitucionales quedan a salvo cuando los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver los conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas y el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos hayan sido razonables; circunstancias que aparecen cumplidas en el caso de las comisiones médicas.

El trámite administrativo, previo y obligatorio establecido por la ley no implica contradecir la doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “*Castillo, Ángel c / Cerámica Alberdi*” del 7/9/04 , “*Venialgo Inocencia c/ Mapfre*” del 13/3/07, y “*Obregón Francisco c/ Liberty* “ del 17/3/2012 . Al respecto cabe recordar que la Corte Suprema decidió que era irrazonable (y por lo tanto inconstitucional) la decisión legislativa que atribuía competencia a la justicia federal para resolver las cuestiones vinculadas con la aplicación de la ley 24557 y se apoyó en dos consecuencias que entendió incompatibles con la Constitución Nacional: impedir que la justicia provincial cumpla la misión que le es propia y desnaturalizar la





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO - SALA V

del juez federal al convertirlo en magistrado de fuero común, pero lo cierto es que el nuevo texto del art. 46 LRT por la ley 27.348 condiciona la aplicación de las nuevas reglas propuestas a la expresa decisión legislativa de cada estado provincial, con lo que no habría intromisión del legislador nacional en las facultades procesales propias de las autonomías estadales a poco que se aprecie que la ley requiere una expresa delegación en esas leyes locales para que la primera autoridad interviniente sean las comisiones médicas locales. Se observa que la derivación es a la justicia local competente según las leyes de cada jurisdicción. Es decir a partir de las modificaciones introducidas por la ley 27348 el trámite administrativo transcurre con asistencia letrada y el trámite judicial no queda ahora limitado al cuestionamiento del dictamen de la Comisión Médica Central ante la Cámara de Seguridad Social. El aspecto federal cuestionado queda subsanado con la distribución territorial de competencia y en el conjunto de comisiones médicas existentes en todo el territorio nacional (Resolución SRT 326/17) ya que cada juez local resultará competente para entender en los casos que puedan tramitar ante las comisiones médicas de su jurisdicción o que, no puedan tramitarse por insuficiencia del diseño administrativo.

En tal sentido el Fiscal General del Trabajo ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, con fundamentos que comparto, sostuvo que lo trascendente, para la validez de todo sistema consiste *“...en la consagración de una revisión judicial eficaz. La norma que nos reúne establece un régimen algo parco y barroco que, a opción del trabajador permite insistir ante la Comisión Médica Central y luego recurrir al Tribunal de Alzada, o cuestionar lo decidido por la Comisión Médica Local ante el Juez del Trabajo. Se ha elegido la terminología “recurso” y nada indica que éste no deba ser pleno, con la posibilidad de un proceso de cognición intenso y la producción de prueba, tal como se interpretó que debían ser las vías de revisión similares, como la del evocado art. 14 de la Ley 14236...”* (ver Dictamen N° 72.879 del 12/07/2017 en autos *“Burghi, Florencia Victoria c/ Swiss Medical ART S.A. s/ accidente – ley especial”*, Expte. N° 37.907/17, del registro de la Sala II CNAT y sentencia de ésta –en los mismos autos- del 3/08/2017 donde entre otras consideraciones afirmó que la normativa procesal cuestionada cumplimenta adecuadamente los presupuestos considerados. Ello así en cuanto la reforma introducida por la ley 27348 tuvo en miras precisamente que los reclamos fundados en la Ley de Riesgos del Trabajo requieran necesariamente la intervención de los organismos médicos creados a fin de determinar la existencia de una minusvalía resarcible en el marco de dicho régimen. Desde dicha perspectiva de análisis, cabe precisar que la normativa procesal cuestionada cumplimenta adecuadamente los presupuestos considerados. *“Cabe valorar así también que el procedimiento administrativo asegura que el trabajador cuente con asistencia letrada y en lo esencial otorga la posibilidad de requerir la revisión judicial de lo que*



decidan tanto la comisión médica local, como la Comisión Médica Central. En tal contexto debe ponderarse que el sistema previsto otorga a la comisión médica jurisdiccional un plazo para decidir de 60 días, que solo puede ser prorrogado por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, debidamente fundadas; disponiéndose la perentoriedad de los plazos y que a su vencimiento queda expedita la vía judicial (...)”.(ver asimismo Sala I “*Cortes Iván Marcelo c/ Prevención ART S.A. s/ Accidente ley especial*” SI 68738 del 31/10/2017).

En ese marco y acerca de las cuestiones constitucionales introducidas en la demanda, cuadra recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la declaración de inconstitucionalidad de una norma es un acto que por su relevancia institucional debe ser considerado como “ultima ratio” del orden jurídico (Fallos 260:153, 266:364, entre otros) pues constituye una de las más delicadas funciones de un Tribunal de Justicia (Fallos 260:153).

Asimismo el Alto Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que el control de constitucionalidad de las leyes que compete a los jueces no se limita a la función de descalificar una norma por lesionar principios de la ley fundamental, sino que se extiende a la tarea de interpretar las leyes con fecundo y auténtico sentido constitucional en tanto la letra o el espíritu de aquéllas lo permitan (voto del Dr. Fayt en los autos “*Cía. Arenera del Río Luján S.A. c/De Castro s/Indemnización*”, CSJN-C 19, XXII).

De ello se desprende que la declaración de inconstitucionalidad de una norma de jerarquía legal, le cabe la señalada calificación de ser una de las más delicadas funciones de un tribunal de justicia, y solo practicable como razón ineludible del pronunciamiento que la causa requiere. La gravedad de tales declaraciones judiciales de inconstitucionalidad lleva a sostener que no debe recurrirse a ella sino cuando una estricta necesidad lo requiere.

En definitiva no considero pasible de objeción constitucional a la nueva normativa procesal aludida máxime si se agrega que no es atribución de los jueces la valoración de aspectos vinculados a la oportunidad, mérito, conveniencia o de apreciaciones axiológicas subjetivas para descalificar –en el análisis objetivo y constitucional- a la normativa que nos ocupa (sobre este singular punto nuevamente remito a las consideraciones que a este segmento se dedican en el citado caso “Burghi...” tanto del señor Fiscal General como de la Sala II de la Excm. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo).

4) Que la Fiscal General Adjunta (int) contestó la vista que se le corrió, en los términos de su dictamen N° 339/2020 (ver fs. 33) concordando con la propuesta de mi voto.





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO -
SALA V

5) Que desde esa perspectiva, soy de la opinión de que la solución adoptada en la instancia de grado debería ser confirmada y en consecuencia, declarar la falta de aptitud jurisdiccional para entender en el presente caso.

6) Que en materia de costas, propongo imponerlas en el orden causado atento que la presente se resolvió sin sustanciación (cfr art. 37 L.O) y sugiero regular los honorarios de la representación y patrocinio letrado de la actora por su actuación en la alzada en el 30% de lo que en definitiva le corresponda percibir por la labor desplegada en primera instancia.

EL DOCTOR NESTOR MIGUEL RODRIGUEZ BRUNENGO dijo:

Adelanto que, he de disentir con la opinión propuesta por mi distinguida colega preopinante respecto al agravio de la parte actora en cuanto al planteo de inconstitucionalidad relativo a la Ley 27348 en lo atinente a la instancia previa y obligatoria ante las Comisiones Médicas, conforme los fundamentos que seguidamente expondré:

El diseño instaurado a partir de las modificaciones impuestas a la Ley de Riesgos del Trabajo, consistentes en un procedimiento administrativo con facultades jurisdiccionales, de carácter previo, obligatorio y excluyente, no brinda las garantías del debido proceso (art. 18 de la Constitución Nacional), tanto más que no le permite al trabajador enfermo o accidentado replantear los hechos ni ofrecer pruebas, sino solamente discutir lo actuado en aquella sede.

Entiendo que al otorgarse facultades jurisdiccionales a las Comisiones Médicas, se demora innecesariamente el acceso rápido y pleno a la justicia, dejando al arbitrio de los médicos decisiones tales como determinar si un accidente o una enfermedad puede encuadrarse en las previsiones del art. 6 de la Ley de Riesgos del Trabajo, esto es, si puede ser considerado como una contingencia cubierta o no por el dispositivo legal, cuando tal calificación solo puede ser establecida por el Juez de la causa, luego del análisis de los hechos y el derecho que las partes invocan, cuestión que no puede quedar en mano de galenos.

No soslayo que el decreto 1475/2015 determina que cada Comisión Médica y Comisión Médica Central se constituirán con Secretarios Técnicos Letrados como órgano jurídico permanente, pero éstos no emitirán dictámenes vinculantes y la decisión jurídica se encuentra en manos de los galenos, de modo que no se sana la falencia referida anteriormente, pues la resolución administrativa definitiva estará a cargo de los profesionales de la medicina, quienes deberán resolver cuestiones jurídicas muchas veces complejas, relativas a distintos aspectos de la ley 24.557 (contingencias comprendidas, situaciones cubiertas, determinación del IBM, si hay pagos clandestinos que conformen el salario, qué prueba resulta conducente, los derechohabientes legitimados, entre otras).



Cabe recordar que el art. 116 de la Norma Fundamental determina como facultad exclusiva y excluyente del Poder Judicial la decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación, de modo que cuando tal potestad se le confiere a un órgano del Poder Ejecutivo, se viola el principio republicano de división de poderes y se afecta el derecho de acudir al Juez natural en un debido proceso judicial.

La revisión judicial prevista en el art. 2 de la ley 27.348 no satisface la garantía mínima del debido proceso, tendiente a asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un proceso judicial, que le permita tener oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al Juez (art. 18 citado), ya que el recurso que estatuye como única revisión judicial, no constituye un proceso, sino una mera revisión de lo actuado en sede administrativa por los profesionales de la medicina, a quienes se les otorga facultades jurisdiccionales para desestimar las pruebas improcedentes, superfluas o dilatorias, amén de establecer los distintos aspectos que rodean la viabilidad de un reclamo indemnizatorio dentro de las previsiones y con los alcances previstos por la ley 24.557 que tiene su vigencia hace más de veintiún años.

La idoneidad técnica de los miembros de las comisiones médicas para evaluar la existencia de dolencias y las incapacidades que éstas pudieran generar desde sus conocimientos científicos es indudable, pero la determinación del carácter laboral del accidente o profesional de la enfermedad, así como la relación causal con el factor laboral, son materias que exceden los conocimientos médicos y requieren de una formación técnico-jurídico de la que adolecen, y es natural que así sea, pues para la determinación de tales aspectos, son los jueces los idóneos desde el punto de vista científico y constitucional. Circunstancia, esta última que, a mi modo de ver, de ningún modo queda zanjada por la actuación de un Secretario Técnico Letrado, ni siquiera con el aditamento dado por la Resolución E 899/2017 –la que no soslayo-, empero ello no implica en modo alguno que esos letrados reúnan los requisitos propios que detenta un Magistrado.

El Máximo Tribunal ha dicho *in re* “Álvarez, Maximiliano y otro c. Cencosud S.A. s/Acción de Amparo” (A.1023.XLIII) que el debido impulso hacia la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos que reconocen, propia de todos los textos internacionales y especialmente del PIDESC (art. 2.1), sumado al principio *pro homine*, connatural con estos documentos, determina que el intérprete del derecho debe escoger, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana.

La pauta hermenéutica citada se impone con mayor intensidad, cuando su aplicación no entrañe colisión alguna del derecho humano, así interpretado, con otros valores, principios, atribuciones o derechos constitucionales. En el precedente de 1974 de vital importancia en el control constitucional *in re* “Bercaitz Miguel Ángel s/





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO - SALA V

Jubilación (CSJN, Fallos: 289:430), se censuró toda inteligencia restrictiva de los derechos humanos, puesto que contrariaba de tal modo la jurisprudencia de la Corte concordante con la doctrina universal y el principio de favorabilidad (Fallos: 289:430, 437; 293:26,27).

La Corte Interamericana por su parte tiene dicho que “... *constituye un principio básico relativo a la independencia de la judicatura, que toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos. El Estado no debe crear tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios*” (Caso “Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo. Reparaciones y Costas”, Sentencia del 25 de noviembre de 2004, Serie C Nro. 119, párr.143). Recordemos el antiguo proverbio latino "*Pacta quae contra leges, constitutiones que vel bonos mores fiunt, nullam vim habere indubitati iuri est.*"

Lo hasta aquí expuesto me permite establecer que en virtud del estado de vigencia de los tratados, el alcance interpretativo de éstos según el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, por imperio de los principios *pro homine* y de progresividad, al perderse el Juez natural con su especial versación y en el marco de un proceso específico determinado para la disciplina como es la Ley Orgánica, se produce la violación del debido proceso, que no se preserva porque se establezca una mera revisión vía recursiva, pues el proceso en sí, se deja en manos de profesionales de la medicina –con la salvedad que ya vertí en la presente resolución respecto de los Secretarios Letrados- en un régimen que el entonces Fiscal General del Trabajo -Dr. Eduardo Álvarez- calificó como algo parco y barroco– en la conocida causa Burghi y que se encuentra reglamentado en parte por el Superintendente de Riesgos del Trabajo, con la posible laguna acerca del proceso judicial concreto ulterior que el mencionado Sr. Fiscal –refirió esperar- que sea conjurada por los magistrados, lo que se encuentra en pugna con el mandato constitucional como he adelantado (art. 18 de la Constitución Nacional).

En conclusión, toda vez que soy de la opinión de declarar la inconstitucionalidad de la determinación de una instancia previa y obligatoria (cfr. art. 1 de la ley 27.348), también lo soy de su vía recursiva (cfr. 2 de dicho precepto legal), en tanto lesiona el acceso irrestricto a la justicia, la tutela judicial efectiva y el debido proceso legal, derechos éstos tutelados por el art. 18 de la Constitución Nacional, además de los arts. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 2.1 del PIDESC, 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos



Sumado a ello, debo agregar que en la causa “Ángel Estrada”, nuestro Címero Tribunal también dijo que “...no cualquier controversia puede ser válidamente deferida al conocimiento de órganos administrativos con la mera condición de que sus decisiones queden sujetas a un ulterior control judicial suficiente. Los motivos tenidos en cuenta por el legislador para sustraer la materia de que se trate de la jurisdicción de los jueces ordinarios deben estar razonablemente justificados pues, 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 Constitución Nacional define como propias y exclusivas del Poder Judicial de la Nación. Admitir que el Congreso pudiera delegar en los órganos de la administración facultades judiciales sin limitación material de ninguna especie sería tan impensable como permitir que el legislador delegara la sustancia de sus propias funciones legislativas, lo cual está expresamente vedado en el art. 76 de la Constitución Nacional...” (ver considerando 14° de la mayoría). Argumento, que abona la postura que vengo asumiendo.

En consecuencia, propongo revocar la resolución apelada y asumir sin más, la aptitud jurisdiccional en la presente causa.

Propongo que los gastos causídicos de ambas instancias sean soportados por su orden, toda vez que existe jurisprudencia disímil sobre la materia y que no ha mediado contradictorio (arts. 68 segundo párrafo y 279 del C.P.C.C.N.) y que se difiera la regulación de honorarios para la etapa de la sentencia definitiva.

LA DRA. GRACIELA LILIANA CARAMBIA DIJO: Por análogos fundamentos adhiero al voto de mi distinguida colega la Dra. BEATRIZ E FERDMAN.

En virtud de lo que surge del acuerdo que antecede, **el TRIBUNAL RESUELVE**: 1) Confirmar la sentencia interlocutoria apelada en todo lo que fue materia de recursos y agravios 2) Declarar las costas de alzada en el orden causado (cfr art. 37 L.O.) y regular los honorarios de la representación y patrocinio letrado de la parte actora por su actuación en la alzada en el 30% de lo que oportunamente les corresponda percibir por esta incidencia. 3) Regístrese, notifíquese, cúmplase con el art. 1 de la ley 26.856 y punto 4 de la Acordada C.S.J.N. 15/13 punto 4) y 24/13 y devuélvase. Con lo que terminó el acto, firmando los señores jueces por ante mí, que doy fe.

Beatriz E. Ferdman

Néstor Miguel Rodríguez Brunengo

Juez de Cámara

Juez de Cámara





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO -
SALA V

Graciela Liliana Carambia

Juez de Cámara

Fecha de firma: 02/09/2020

Firmado por: LAURA MATILDE D'ARRUDA, SECRETARIO DE CAMARA

Firmado por: GRACIELA LILIANA CARAMBIA, JUEZ DE CÁMARA

Firmado por: NESTOR MIGUEL RODRIGUEZ BRUNENGO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: BEATRIZ ETHEL FERDMAN, JUEZ DE CAMARA



Fecha de firma: 02/09/2020

Firmado por: LAURA MATILDE D'ARRUDA, SECRETARIO DE CAMARA

Firmado por: GRACIELA LILIANA CARAMBIA, JUEZ DE CÁMARA

Firmado por: NESTOR MIGUEL RODRIGUEZ BRUNENGO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: BEATRIZ ETHEL FERDMAN, JUEZ DE CAMARA



#32597146#266318559#20200902083436942



Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO -
SALA V

Fecha de firma: 02/09/2020

Firmado por: LAURA MATILDE D'ARRUDA, SECRETARIO DE CAMARA

Firmado por: GRACIELA LILIANA CARAMBIA, JUEZ DE CÁMARA

Firmado por: NESTOR MIGUEL RODRIGUEZ BRUNENGO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: BEATRIZ ETHEL FERDMAN, JUEZ DE CAMARA

