

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA - SALA SEGUNDA

PODER JUDICIAL MENDOZA

foja: 15

CUIJ: 13-05340332-2/2((010402-161169))

PIEZA SEPARADA EN AUTOS N° 13-05340332-2/1 PROVINCIA ART S.A. EN J° ABACA ROXANA CARINA C/ PROVINCIA ART SA P/ ACCIDENTE (161169) P/ PLENARIO

105982886

En Mendoza, a 11 días del mes de octubre del año 2022, reunida la Suprema Corte de Justicia, tomó en consideración para dictar sentencia plenaria en la pieza separada CUIJ N° 13-05340332-2/2, caratulada: “PIEZA SEPARADA EN AUTOS N° 13-05340332-2/1 PROVINCIA ART S.A. EN J° ABACA ROXANA CARINA C/ PROVINCIA ART S.A. P/ ACCIDENTE P/ PLENARIO”.

Conforme a lo decretado a fs. 14 se deja constancia del orden de estudio efectuado en la causa para el tratamiento de las cuestiones por el Tribunal: primera Dra. MARÍA TERESA DAY, segundo Dr. MARIO DANIEL ADARO, tercero Dr. OMAR ALEJANDRO PALERMO; cuarto Dr. PEDRO JORGE LLORENTE; quinto Dr. JOSÉ V. VALERIO; sexta Dra. MARINA ISUANI, y séptima Dra. SILVINA MIQUEL.

A fs. 57 de los autos N° 13-05340332-2/1 PROVINCIA ART S.A. EN J° ABACA ROXANA CARINA C/ PROVINCIA ART S.A. P/ ACCIDENTE la Sala II de este Tribunal convocó a Tribunal Plenario a los efectos de decir: “¿Es inconstitucional e inconvencional el art. 3 de la Ley Provincial 9.017?”

A LA CUESTIÓN OBJETO DE LA CONVOCATORIA, LA DRA. MARÍA TERESA DAY, EL DR. PEDRO JORGE LLORENTE, EL DR. JOSÉ V. VALERIO Y LA DRA. SILVINA MIQUEL, DIJERON:

I. Justificación del presente llamado:

La temática en juego ha generado decisiones antagónicas en este Tribunal, en la misma Sala II, aunque con distinta integración. Así tenemos que en la

causa “Manrique” (13-04491180-3/2) se dictó sentencia en fecha 15 de junio de 2021 y por mayoría de votos se rechazó el recurso extraordinario provincial confirmando la constitucionalidad del art. 3 de ley provincial n° 9.017.

Sin embargo, en esa misma Sala II existían pronunciamientos de sus integrantes en favor de la inconstitucionalidad del precepto en la misma causa “Manrique” (N° 13-04491180-3/1 sentencia de fecha 10/12/2019), criterio que se reiteró en otros pronunciamientos.

Frente a este panorama, los planteos recurrentes y las decisiones disímiles que también se han adoptado en las distintas Cámaras del Trabajo de la Provincia de Mendoza, muestran a las claras la necesidad del presente plenario para otorgar certeza en el modo de actuar, y asegurar la igualdad de trato del justiciable que recurre ante este Poder Judicial en busca de un pronunciamiento.

II. El marco normativo general y el texto legal objeto de análisis:

a. La Ley n° 27.348 (B.O. 27/02/2017) denominada Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, dispuso 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, para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo.*

En su art. 4° invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a dicho Título. Y menciona que *La adhesión precedentemente referida, importará la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° del presente y en el apartado 1 del artículo 46 de la Ley 24.557 y sus modificatorias, así como la debida adecuación, por parte de los Estados provinciales adherentes, de la normativa local que resulte necesaria.*

b. A nivel local la conformidad legislativa local se formalizó con la sanción de la Ley n° 9017 (B.O.: 02/11/17) que dispuso *la adhesión de la Provincia de Mendoza a las disposiciones contenidas en el Título I de la Ley Nacional N° 27.348 (complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo N° 24.557), quedando delegadas expresamente a la jurisdicción administrativa nacional las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 3 de la norma precitada, con las modificaciones y adecuaciones que se establecen por la presente ley.*

Cabe destacar que dicha adhesión no fue lisa y llana, pues reconoció la delegación a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento al procedimiento administrativo obligatorio establecido por dicha norma, pero respetando la autonomía provincial en lo que resulta materia no delegable.

En dicho marco legal, la norma objeto de cuestionamiento es su art. 3 (ley n° 9.017), que establece: *Determinése que los recursos ante el fuero laboral provincial aludidos en el artículo 2° de la Ley n° 27.348 y artículo 46 de la Ley n° 24.557 (texto según modificación introducida por Ley n° 27.348), deberán formalizarse a través de la acción laboral ordinaria, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Provincial n° 2.144 y modificatorias, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45 días) hábiles judiciales computados desde la notificación de la resolución emanada de la Comisión Médica Jurisdiccional, bajo apercibimiento de caducidad. La referida acción podrá interponerse prescindiendo de la obligatoriedad de interponer el recurso administrativo ante la Comisión Médica Central. Los recursos que interpongan las aseguradoras de riesgos del trabajo no tienen efecto suspensivo respecto de la incapacidad determinada y del monto de capital correspondiente y sólo lo tienen al efecto devolutivo. La acción laboral ordinaria que por esta ley se otorga a los trabajadores, produce la atracción del 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.”*

III. Premisas jurisprudenciales en torno al control constitucional de las normas.

Por otra parte, cabe señalar que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición, es un acto de gravedad institucional, configurativa del remedio extremo al que el juzgador debe acudir sólo como última ratio, cuando no tiene otra alternativa posible (LS 397-102, 224-119). De tal manera la afectación debe aparecer de una manera clara, ostensible, porque afecta seria y gravemente el ordenamiento jurídico, razón por la cual se trata de una medida restrictiva, de carácter excepcional y ante la evidencia del daño producido a los derechos y a las garantías de ese nivel (LS 285-102).

Resulta pertinente recordar que la declaración de inconstitucionalidad importa el desconocimiento de los efectos, para el caso, de una norma dictada por un poder de jerarquía igualmente suprema, por lo que el ejercicio de la potestad que se deriva de la citada doctrina constituye un remedio de ultima ratio que debe evitarse de ser posible mediante una interpretación del texto legal en juego compatible con la Ley Fundamental o cuando exista la posibilidad de dar una solución adecuada del litigio por otras razones que las constitucionales comprendidas en la causa (conf. Fallos: 330:855; 331:2799; 340:669; 341:1675, entre otros).

Tal postura ha sido sostenida (Fallos: 341:1924, “Blanco”), al reafirmar el criterio que constituye el núcleo neurálgico de la doctrina que se desprende del precedente "Rodríguez Pereyra" (Fallos: 335:2333, voto mayoritario y voto concurrente del juez Fayt), en punto a que el control de constitucionalidad de las normas constituye: i) un deber ineludible de los tribunales de justicia que debe realizarse en el marco de una causa concreta; ii) debe efectuarse aun de oficio sin que sea exigible una expresa petición de parte interesada; y iii) que solo resulta procedente en la medida en que quede palmariamente demostrado en el pleito que el gravamen invocado puede únicamente remediarse mediante la declaración de inconstitucionalidad de la norma que lo genera.

Los tribunales de justicia deben imponerse la mayor medida en dicho ejercicio, mostrándose tan celosos en el uso de sus facultades como del respeto que la Constitución Nacional asigna, con carácter privativo, a los otros poderes. Dicho de otro modo, la declaración de inconstitucionalidad de una norma, por ser la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, solo resulta justificada y tiene razón de ser cuando se presenta como el único modo de dar una respuesta apropiada al asunto, configurando una solución que no podría alcanzarse de otra forma (Fallos: 343:345, “B, J.M.”, del voto del Dr. Rosatti).

IV. Alcance del fallo y antecedentes fáctico normativos:

a. En primer término estimamos pertinente delimitar y especificar el alcance del presente plenario, toda vez que un fallo de las características del que nos convoca tiene la finalidad primordial de unificar los criterios de aplicación e interpretación de las normas en el ámbito judicial con el objeto de lograr seguridad jurídica en la cuestión propuesta.

A fin de llegar a la respuesta acabada de la pregunta llamada a resolver en el presente fallo, es necesario abordar el estudio, en primer término, del marco jurídico constitucional en la cual se inserta la norma bajo examen.

b. La instancia administrativa previa en materia de riesgos del trabajo.

La instancia administrativa previa de carácter obligatoria por ante las Comisiones Médicas Jurisdiccionales en materia de siniestralidad laboral (Ley n° 24.557 y sus modificatorias) no se encuentra cuestionada.

1. En este sentido, hay acuerdo en relación a que la ley n° 9.017 en su art. 1 es constitucional y convencional al disponer la adhesión de la Provincia de Mendoza a las disposiciones contenidas en el Título I de la Ley Nacional n° 27.348 (complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo n° 24.557), quedando delegadas expresamente a la jurisdicción administrativa nacional las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 3 de la norma precitada, con las modificaciones y adecuaciones que se establecen en dicha Ley.

En tal sentido esta Suprema Corte de Justicia de Mendoza ha ratificado la adecuación constitucional del tránsito obligatorio ante la instancia administrativa, e incluso ha reconocido que la función jurisdiccional que compete principalmente al Poder Judicial pueda ser ejercida por otros órganos en esta temática específica (SCJM Sala II “Ocampo” sentencia de fecha 16 de junio de 2022).

Dentro de los argumentos expuestos por la Sala II de este Tribunal, se resaltó que: “...el sistema incorporado por ley n° 27. 348 persigue afianzar el derecho a obtener una decisión en plazo razonable, finalidad que podría cumplimentarse, por ejemplo, si las partes arriban a una autocomposición del conflicto. A la par, ese derecho se vincula a una obligación del Estado de garantizarlo, débito reforzado por los tratados incorporados en el artículo 75, inciso 22 de la Carta Magna (art. XVIII Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Art. 8 Declaración Universal de Derechos Humanos; Art. 8.1 de la Convención Americana sobre derechos Humanos)” (*in re* “Ocampo”).

V. Requisitos de validez de las facultades provinciales en la materia: naturaleza procesal y control suficiente.

a. Ahora bien, en torno a las facultades de la Provincia para regular sobre la materia contenida en la Ley n° 9.017, específicamente en cuanto al art. 3, la Sala II en la causa “Dias” (SCJM Sala II sentencia de fecha 16 de junio de 2022) reconoció en primer término la constitucionalidad y obligatoriedad del trámite previo ante la instancia administrativa, para luego afirmar el carácter procedimental del mismo: “En efecto, en el Título I, la aludida norma contempló la obligatoriedad del trámite previo por ante las comisiones médicas, trámite procedimental que, por encontrarse constitucionalmente delegado a las Provincias (arg. art. 75, inc. 12 y 121 Constitución Nacional), requiere la aceptación de cada jurisdicción, a través del trámite de adhesión al que invitó el artículo 4° de dicho ordenamiento. En consecuencia, las normas procesales demandaban –para su obligatoriedad- la previa incorporación del trámite previo, al derecho provincial, y la puesta en funcionamiento en cada circunscripción del organismo pertinente, tal y como se resolvió en anteriores precedentes de este Tribunal (v. S.C.J. Mza., S.II, sent. del 18/12/2019, “Contalba”; ad. sent. del 31/07/2020, “Maestre”, e.o.)” Lo que en

definitiva confirma el carácter procedimental del trámite previo ante la instancia administrativa.

Por su parte la Sala I en la causa “Lincheta” (7 de setiembre de 2021) mantuvo idénticas consideraciones: “El paso previo por las Comisiones Médicas Jurisdiccionales, trámite establecido originariamente por el art. 21 de la Ley n° 24557 y revalidado por la sanción de la Ley n° 27348, ha sido establecido con carácter de previo, obligatorio y excluyente (art. 1 Ley n° 27348).”

Y se agregó: “El dictamen de dicha Comisión es recurrible estableciendo en forma el art. 2 de la Ley n° 27348, el régimen recursivo específico: 1) revisión de la resolución ante la Comisión Médica Central; b) El trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial ..., según corresponda al domicilio de la comisión médica que intervino.”

b. Reafirmando la validez de la facultad local en la reglamentación de carácter adjetivo en cuanto a la revisión del dictamen de Comisión Médica Jurisdiccional, se expidió la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en la causa “Marchetti” y resolvió que los requisitos de iniciación de demanda impuestos por las reglamentaciones procesales, de carácter local, son constitucionales.

Es decir, se pronunció por la constitucionalidad de la ley provincial n° 14.997 de adhesión a la Ley Nacional n° 27.348 y en consecuencia consideró que se incorporó al derecho provincial una norma nacional anexando su texto al universo normativo local (voto Dr. Genoud). Recordemos que dicha norma del orden provincial resultó una adhesión lisa y llana: “*Adhiérese a la Ley Nacional N° 27348, Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, Ley N° 24557.*”

Para ello argumentó: “Con la expresión administración de justicia - generalmente- se designan diferentes realidades; desde el resultado del ejercicio de la función de jurisdicción, a la consideración del complejo orgánico al que se atribuye en forma exclusiva el ejercicio de esa función, o bien a todo aquello que coadyuva al cumplimiento de la misión constitucional de los jueces y magistrados, pasando por los procedimientos. Encuentro en esta última acepción el quicio del planteo traído a conocimiento del Tribunal. Ello por cuanto la ley n° 15.057 estableció que la solución definitiva de las controversias suscitadas con motivo de la intervención de los entes previstos en el art. 1 de la ley n° 27.348 ocupa a los tribunales locales con competencia en materia laboral”.

Agregó que “...no se ha trasladado mediante la técnica legislativa de adhesión a la ley nacional la potestad de conocer y decidir por los órganos a los cuales la Constitución provincial le atribuye jurisdicción sobre el asunto”.

Enfatizó que “...que las reglamentaciones procesales que establecen requisitos para la iniciación de las demandas son constitucionalmente válidas en cuanto se limiten a reglamentar el ejercicio de las acciones acordadas en el orden local, en tanto

no restrinjan derechos acordados por las leyes de la Nación (CSJN Fallos: 200:244; 209:506; 211:1602). Extremo al que corresponde añadir que no perjudiquen la garantía establecida en el art. 15 de la Constitución provincial, consagratoria del acceso irrestricto a la justicia. V.4. Concretamente, los cuestionamientos a la decisión legislativa de conferir injerencia a operadores de un sistema de seguro como el aquí analizado no resulta una violación de la división de poderes y menos aún de la garantía de autonomía provincial.”

c. En forma concordante también se expidió nuestro máximo Tribunal nacional en el reciente fallo “Pogonza” al hacer suyo el dictamen de la Procuración General (344:2307), y por el cual se estableció que el ejercicio de facultades jurisdiccionales por órganos administrativos encuentra dos limitaciones, en primer lugar, la materia específica, en segundo término, la posibilidad de un **control judicial suficiente**.

En dicha causa (Pogonza, Jonathan Jesús c. Galeno ART s/ Accidente, dictamen de fecha 17 de mayo de 2019), el dictamen de mención recordó la doctrina de la Corte Suprema en cuanto a que el ejercicio de facultades jurisdiccionales por órganos de la administración se encuentra condicionado a las limitaciones que surgen, por un lado, de la materia específica que la ley sometió al previo debate administrativo y, por otro, de la exigencia de dejar expedita una vía de control judicial verdaderamente suficiente (Fallos: 247:646, "Pemández Arias"; 321:776, "Litoral Gas SA"; 328:651, "Ángel Estrada"; 329:5648, "paz Posse Limitada Ingenio San Juan"; CS. E. 141, L.XLVII, "Edesur SA c/ resolución 380 y 1712/05 - Ente Nacional Regulador de la Electricidad s/ resolución 1569/06 - 2063/07", sentencia del 18 de noviembre de 2014; CSJ 18/2014, L. ROR, "YFP SA c/ resolución 575/12 - ENARGAS (expte.19009/12) Y otro s/ recurso directo a cámara", sentencia del 29 de septiembre de 2015; y dictamen de la Procuración General en CAP 825/2013/CS1, "Edesur c/ ENRE", en lo pertinente, del 25 de agosto de 2017) y particularmente en el precedente “Ángel Estrada”.

En particular, sobre las atribuciones jurisdiccionales ejercidas por la Administración a nivel nacional se dijo: “... lo cierto es que desde antiguo la Corte Suprema de Justicia determinó -en tales hipótesis- que en su caso resultaba necesario el cumplimiento básico de dos condiciones. La primera de ellas es que la misma estuviese creada por una ley, en tanto que la restante es que se instituyese -allí mismo una instancia de enjuiciamiento pleno del acto de la Administración (CSJN Fallos: 244:584 y 247:646; v. además Ekmekdjian, Miguel A.; "La instancia judicial plena de revisión de actos administrativos jurisdiccionales: su alcance y naturaleza", LL, 1978-D-1112 y "La llamada Jurisdicción Administrativa en tela de juicio", LL, 1986-E-319).”. (*in re* “Marchetti”)

Cierto es, que no cualquier controversia admite esta posibilidad, y así sostuvo: “... 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” (*in re* “Marchetti”)

En un fallo de no muchos años atrás, la Sala I (A.M.PRO.S, sentencia de fecha 29/04/2019), analizó la necesidad de que la actividad administrativa relativa a derechos de índole laboral tuviera control suficiente, y además exigió que el mismo fuera amplio. Así al analizar la calificación del derecho de huelga en servicios esenciales, sostuvo que: “No puede afirmarse que la calificación en trato sea el ejercicio de facultad jurisdiccional o uso de la mal llamada “jurisdicción administrativa”, cuestión que se encuentra discutida a nivel doctrinario, ya que no estamos en presencia de una solución de conflicto entre partes, sino frente al uso de una competencia del órgano administrador, frente a casos de apartamiento de la norma, es decir, frente al ejercicio de la función administrativa”. Atribuido en forma expresa por la Ley, agregamos, en este caso por la Ley de Riesgos del Trabajo.

Afirmar lo anterior, no implica que la misma sea irrevisable o definitiva, pues de ser así, allí radicaría lo central que destaca el Comité de Libertad Sindical de la OIT y que compartimos. Y así concluimos que no existía agravio en la forma en la que está redactada la norma, toda vez que luego de la decisión emitida por el Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, la misma, a diferencia de su antecedente, no prevé la revisión administrativa vía jerárquica, sino el control directo e inmediato por parte del Poder Judicial.

En conclusión, expresó el fallo en reseña, que estas premisas a la luz de la naturaleza de la función administrativa que se destaca, el ejercicio *in abstracto* que la norma descarga en la autoridad administrativa, resulta legítimo. En este entendimiento, la norma no resulta inconstitucional en cuanto a la competencia administrativa en debate, aún cuando se trate de trabajadores del sector público, con la salvedad de que dentro de nuestro sistema judicial, dicha calificación deba tener **revisión judicial amplia**, conforme la doctrina de la Corte Federal.

Para así decidir, el fallo en comentario destacó que: “...las recomendaciones de los organismos de control de la OIT vedan a la administración laboral pronunciarse formalmente, en forma *definitiva*, sobre la legalidad o ilegalidad de la huelga, requiriendo entonces la revisión judicial posterior (*Ampros*).

Por lo que el acento se puso una vez más en la garantía del control judicial suficiente de la decisión administrativa, la que no puede ser definitiva y la que necesariamente debe vincularse a la materia específica de la administración.

Con lo cual y considerando que la propia norma cuestionada, art. 3 Ley n° 9.071, prevé un control judicial pleno receptado en la posibilidad de accionar mediante una acción de naturaleza ordinaria, que habilita la discusión amplia de las cuestiones llevadas a revisión del órgano jurisdiccional, mal podría cuestionarse este aspecto de la norma que se condice con las garantías constitucionales de defensa en juicio y acceso a la justicia.

VI. La cuestión relativa al plazo de caducidad previsto en la norma local.

Soslayada la validez de la instancia administrativa como procedimiento previo y de carácter obligatorio, analizamos el plazo de la norma local para llevar adelante el control judicial suficiente, comenzando por el análisis del control previsto por la norma provincial.

a. En el examen propuesto adicionamos lo resuelto en el precedente ya citado “Lincheta”, y al respecto reiteramos: “En este panorama, el art. 3 de la Ley n° 9017 determina que los recursos ante el fuero laboral provincial aludidos en el artículo 2 de la Ley n° 27.348 y artículo 46 de la Ley n° 24.557 (texto según modificación introducida por Ley n° 27.348), deberán formalizarse a través de la acción laboral ordinaria, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Provincial n° 2.144, sin que sea necesario interponer recurso administrativo ante la Comisión Central.”

Es decir, que la ley provincial le otorga a los damnificados una acción laboral ordinaria ante los tribunales provinciales del trabajo en sustitución de la revisión recursiva administrativa sin dejar de ser una herramienta procesal. Por ello, resulta de toda lógica la regulación de un plazo de caducidad en la acción para cuestionar jurisdiccionalmente la decisión administrativa y obtener definitividad.

Es la naturaleza procesal de esta herramienta la que generó y justifica en definitiva las distintas regulaciones locales con su diversidad de plazos en cada una de las provincias que adhirieron a éste régimen.

De esta manera se asegura el control judicial suficiente mediante una herramienta procesal de mayor amplitud y ante el fuero con competencia laboral, lo que la torna en más beneficiosa para el trabajador damnificado.

b. Esto mismo que rescata el Procurador Nacional en el precedente referido Pogonza, tiene todavía mayor énfasis con la Ley de adhesión provincial n° 9017, que permite la revisión de la resolución administrativa directamente con la interposición de una acción ordinaria por ante los Tribunales del Trabajo. Es decir, todavía más amplio que la vía elegida por la Ley n° 27.348 (recursos) lo que implica que todos los reclamos cuentan con la instancia revisora judicial amplia.

Agrega “Pogonza” que la finalidad del sistema es la celeridad y automaticidad en el acceso a las reparaciones. Por ello, en esta perspectiva, entiende que los motivos tenidos en cuenta por el legislador para otorgar a las comisiones médicas el conocimiento de estas controversias, más allá de su mérito o conveniencia, se encuentran razonablemente justificados. A lo que puede adunarse la exigencia de la articulación rápida de una acción revisora sobre un dictamen no satisfactorio de la Comisión Médica jurisdiccional, que se vincula con el plazo de caducidad cercano a la ocurrencia del dictamen determinativo o desestimatorio del carácter, la entidad, o secuelas incapacitantes laborales.

Tal posición tomada en el precedente citado (“Pogonza”), la reitera en innumerables dictámenes posteriores, como ser: Rodríguez, Alejandro Javier c/ La Segunda A.R.T. S.A. s/ Accidente-Ley especial CNAT - 55536/2017, Abramovich Cosarin, Víctor Ernesto , del 31/05/2019, López Venialgo, Ramona c/ Galeno A.R.T. S.A. s/ Accidente-Ley especial-CNAT- 73228/2017; Abramovich Cosarin, Víctor Ernesto , el 30/05/2019; Correa Córdoba, Jesús Ezequiel c/ Experta A.R.T. S.A. s/ Accidente-Ley especial-CNT- 70858/2017, Abramovich Cosarin, Víctor Ernesto , el 30/05/2019; Goyhenetche, Braian Ivan c/ Galeno A.R.T. S.A. s/ Accidente - Ley especial- CNAT- 23304/2017, Casal, Eduardo Ezequiel, el 17/05/2019; Sánchez, Pablo Daniel c/ Federación Patronal Seguros S.A. s/ Accidente - Ley especial, CNAT - 69761/2017, Casal, Eduardo Ezequiel, el 17/05/2019; Trujillo, Daniela Mabel c/ Provincia A.R.T. S.A. s/ Accidente - Ley especial-CNAT - 24927/2017, Casal, Eduardo Ezequiel, el 17/05/2019; Luna, Lucas Leonel c/ Swiss Medical A.R.T. S.A. s/ Accidente - Ley especial-CNAT - 31153/2017, Casal, Eduardo Ezequiel, el 17/05/2019; Balcazar, José Julián c/ Galeno A.R.T. S.A. s/ Accidente - Ley especial-CNAT - 34029/2017, Casal, Eduardo Ezequiel, el 17/05/2019; Castaño, Darío Emanuel c/ Galeno A.R.T. S.A. s/ Accidente - Ley especial-CNAT - 38310/2017, Casal, Eduardo Ezequiel, el 17/05/2019; CNT-Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo - 68531/2017, Abramovich Cosarin, Víctor Ernesto , el 19/06/2019; Tossone, Oscar Alberto c/ Galeno A.R.T. S.A. s/ Accidente - Ley especial-CNAT - 4083/2018, Abramovich Cosarin, Víctor Ernesto , el 03/06/2019; Ziola, Eduardo Ezequiel c/ Asociart A.R.T. S.A. s/ Accidente - Ley especial-CNAT - 69374/2017, Abramovich Cosarin, Víctor Ernesto , el 03/06/2019; Vargas, Marisol c/ Galeno A.R.T. S.A. s/ Accidente - Ley especial-CNAT - 80235/2017, Abramovich Cosarin, Víctor Ernesto , el 03/06/2019; Arp, Sandra Susana c/ Galeno A.R.T. S.A. s/ Accidente-Ley especial; CNAT - 80297/2017, Abramovich Cosarin, Víctor Ernesto , el 31/05/2019; Arce, Marcelo Gabriel c/ Galeno A.R.T. S.A. s/ Accidente-Ley especial; CNAT - 4091/2018, Abramovich Cosarin, Víctor Ernesto , el 31/05/2019, entre muchos otros.

Más recientemente en la causa “Robledo, Margarita del Carmen” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, caso en el cual se analizó si el plazo de 15 días para apelar las decisiones del Servicio de Homologación de las comisiones médicas jurisdiccionales que establece el artículo 16, segundo párrafo, de la Resolución 298/2017 SRT vulneraba el derecho de acceder a la justicia en los términos del art. 18 y 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, el dictamen del Procurador General (de fecha 20/12/2021) agregó:

“La Corte Suprema avaló también la vía recursiva prevista en el artículo 2 de la ley 27.348, es decir, aceptó la validez del mecanismo de revisión a través de un recurso de apelación presentado y sustanciado en la instancia administrativa contra el dictamen de la Comisión Médica Jurisdiccional 6 (considerando 10)...”

“...De modo que los trabajadores pueden, ante el padecimiento de una contingencia contemplada en la ley 24.557, preparar su caso y, luego, iniciar las actuaciones administrativas dentro del término de prescripción de la acción. A su vez, si existe una divergencia en la determinación de la incapacidad, se le impone a las aseguradoras y a los empleadores auto asegurados, en beneficio de los damnificados,

el plazo de 20 días desde el cese de la incapacidad laboral temporaria para instar el procedimiento administrativo (arts. 3 y 4 de Res. 298/2017 SRT)...”

“...De todo ello se deriva, por un lado, que en el nuevo sistema la preparación y formulación completa del reclamo indemnizatorio no se realiza al momento de la presentación de la acción judicial como en el régimen previo, sino que se anticipa en la instancia del trámite administrativo. 8. Esta instancia no es un mero requisito formal sino la primera etapa del proceso de reclamo que puede terminar o no en sede judicial. Como se mencionó, en esta etapa inicial se cuenta con patrocinio letrado gratuito y obligatorio y se produce prueba. De ese modo, se garantiza la determinación y acreditación de los hechos en que se fundamenta la pretensión y, a su vez, que la parte actora se encuentre preparada para seguir el trámite, controlarlo y reaccionar adecuadamente ante las diversas circunstancias del proceso, como por ejemplo, la inacción prolongada de la administración, el rechazo de medidas probatorias, o bien ante la desestimación del reclamo por los servicios de homologación...”

“...Por otro lado, el diseño procesal del sistema, como lo resaltara esa Corte en Fallos: 344:2307, “Pogonza”, responde al propósito de facilitar el acceso automático y rápido a la cobertura social por riesgos del trabajo, por lo que, además de establecerse plazos perentorios para la duración del trámite ante las comisiones médicas, se disponen también, de forma coherente con ese objetivo, plazos breves para la interposición de los recursos por ambas partes involucradas...”

“...En esta perspectiva, a partir de una valoración integral del sistema de la 27.348, no encuentro elementos para determinar que el plazo de apelación de 15 días hábiles para recurrir ante la justicia nacional del trabajo resulte palmariamente arbitrario e incompatible con la garantía de acceso a la jurisdicción.”

En efecto, la cita visualiza que se cumple con el control judicial suficiente por vía de un recurso ante la justicia nacional del trabajo aún **con un plazo de 15 días hábiles**. Lo que con mayor razón, un plazo de 45 días hábiles resulta en mayor beneficio y por tanto cumple con el objetivo constitucional destacado en *Robledo*: acceso a la justicia.

c. Por su parte, el Tribunal Superior de la Provincia de Córdoba falló en la causa “Rodríguez”, sentencia de fecha 10 de marzo de 2022, en esta misma línea de decisión, en relación al art. 3 de ley provincial n° 10.456, de adhesión a la Ley n° 27348, y con un plazo de caducidad igual al establecido en nuestra norma local y conforme los siguientes argumentos:

i. *“El dispositivo, sometido al test de constitucionalidad reza: «los recursos ante el fuero laboral aludidos en el art. 2 de la ley nacional N° 27.348 y en el art. 46 de la ley N° 24.557, deben formalizarse a través de la demanda laboral ordinaria -código procesal del trabajo- dentro del plazo de 45 días hábiles judiciales, computados desde la notificación de la resolución emanada de la comisión médica jurisdiccional, bajo apercibimiento de caducidad»”*

“El primer cuestionamiento al término es que no estuvo previsto en la ley Nacional -N° 27.348-. Sin embargo, sí legisló sobre la revisión del pronunciamiento administrativo y el único aspecto que se determinó vía reglamentaria, fue el plazo cuestionado (Res.SRT N° 298/17). Luego, no se verifica exceso que afecte garantía constitucional alguna, toda vez que no modifica el espíritu de la ley a la que coadyuva (Sent. de esta Sala N° 66/21). En cuanto al reproche sobre su naturaleza se lo juzga de carácter sustancial porque su consecuencia es aniquilar el derecho de fondo, cuando en realidad es lo que ocurre con los efectos de cualquier plazo procesal, como es éste, entendiéndose por proceso a la secuencia de pasos dispuestos para alcanzar un fin”.

“En el supuesto concreto, se inicia con la denuncia ante el área administrativa y concluye con la eventual sentencia judicial. No hay dudas que el término tiene esa condición, por lo que competencialmente el estado provincial está habilitado a su regulación -art. 5 y 121 CN y 124 CP. De ahí que también carece de todo fundamento contraponerlo al instituto de la prescripción -art. 44, inc. 1, LRT-, ya que el trabajador no se encuentra privado de transitar dicho periodo. Sólo después operará la caducidad.”.

VII. Legislaciones provinciales.

A nivel nacional, 15 jurisdicciones han adherido a la invitación de la Ley n° 27.348 y establecido de igual manera un plazo de caducidad para la interposición del remedio revisor, en la mayoría de las legislaciones de carácter local:

a. La provincia de Córdoba a través del dictado de ley n° 10.456 adhirió al régimen nacional, previendo en su art. 3° un plazo de 45 días hábiles judiciales para la articulación de una acción laboral ordinaria.

b. Río Negro dictó la norma n° 5.253 con un plazo de 60 días hábiles judiciales (art. 7°) para la acción laboral ordinaria.

c. Por su parte la provincia de Corrientes estipuló un plazo de 45 días hábiles judiciales en su ley n° 6.429 para acción laboral ordinaria (art. 3°).

d. La provincia de Jujuy en su ley n° 6.056 contempló el plazo de la ley de fondo (art. 8°) para la interposición de la acción.

e. Tierra del Fuego en su ley n° 1.199 en su art. 3° dispuso un plazo de 20 días hábiles judiciales para la acción de naturaleza laboral.

f. Del mismo modo, la provincia de San Juan dictó la Ley n° 1.709 que en su art. 3° fijó 30 días hábiles judiciales para la acción ordinaria.

g. Por su parte la provincia de Entre Ríos en el art. 5° de ley n° 10.532 contempló 15 días hábiles judiciales para la acción laboral ordinaria.

h. En Misiones la Ley n° 117/18 en el art. 3° estipuló 60 días hábiles judiciales para las acciones ante el fuero laboral.

i. Formosa en su ley n° 1.664 ordenó el plazo en los 90 días hábiles judiciales (art. 3°) para los recursos ante la justicia laboral sustanciados mediante acción ordinaria.

j. Al turno de la provincia de Salta se dictó la Ley n° 8.086 que en su art. 80 dispuso 45 días hábiles judiciales para la acción laboral ordinaria.

k. Por su parte Chaco prescribió 45 días hábiles judiciales en el art. 3° de ley n° 2.856 para la acción laboral ordinaria.

l. Neuquén en la Ley n° 3.141 (art. 6°) adhirió sin establecer un plazo de caducidad para la acción laboral.

m. La Provincia de Buenos Aires por ley n° 15.057 en el art. 2° contempló 90 días hábiles judiciales para la revisión por acción laboral ordinaria.

n. En el caso de la provincia de Santa Fe se dictó la Ley n° 14.003 que en su art. 13° reguló la acción laboral dentro del plazo de prescripción de la ley de fondo.

ñ. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictó la Ley n° 14.997 que dispuso la adhesión lisa y llana.

VIII. Efectiva posibilidad de accionar

Se anticipa, además que la validez de la normativa en estudio asienta en que las disposiciones cuestionadas no conllevan una verdadera imposibilidad de accionar en el plazo fijado (art. 3 de la Ley n° 9017 - 45 días) que habilite su invalidez inconstitucional. Explicaremos el por qué:

a. Es menester señalar que el acierto o el error, el mérito o la conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que el Poder Judicial deba pronunciarse (Fallos: 313:410, "Cook", entre otros), por lo que la declaración de inconstitucionalidad de una ley -acto de suma gravedad institucional- requiere que la contradicción con la Constitución Nacional sea manifiesta, clara e indudable (Fallos: 314:424, "Pupelis", y 320:1166, "Café La Virginia S.A.", entre otros), lo que no se encuentra configurado y así la invalidez de la norma no se ajustaría a los parámetros constitucionales expuestos a fin de resguardar los principios previstos en los artículos 18, 109 y 116 de la Constitución Nacional, de acuerdo con los cuales el control de constitucionalidad es difuso, para casos particulares y concretos, de tipo reparador, cuyos efectos de la declaración de inconstitucionalidad se circunscriben exclusivamente a la causa donde es dictada y siempre que no exista otra forma de superar el conflicto.

En la materia en análisis, no se avizora tal repulsa constitucional desde que como hemos concluido en los acápites anteriores, no se encuentra violentado ni el control judicial suficiente, ni el acceso a la justicia, garantizado por una acción de amplia discusión de la sustancia siniestral laboral, a lo que se añade que frente a plazos menores la exigencia radica en la cercanía con el hecho siniestral para que la reparación se vincule con la dolencia en términos temporales y de efectividad.

Es de importancia advertir, además, que los principios expuestos son los receptados en nuestra normativa procesal. Así en el art. 1 ap. II del CPCCT (de aplicación a la materia en virtud del art. 108 CPLM), expresamente dispone: *“Control de constitucionalidad y convencionalidad. Cuando una norma jurídica o acto de autoridad pública resulten en el caso manifiestamente contrarios a las normas superiores en la jerarquía mencionada, los Jueces podrán, previo dar oportunidad a las partes de ser oídas e intervención del Ministerio Público Fiscal, declarar de oficio o a pedido de parte su inconstitucionalidad o su inconventionalidad. Esta facultad deberá ejercerse con suma prudencia en la interpretación que realicen y en caso de duda se estará por la constitucionalidad o convencionalidad de la norma o acto. Les está vedado a los Jueces realizar tales declaraciones en abstracto”*.

Este tramo del artículo recoge la doctrina legal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y del Máximo Tribunal de Justicia Provincial. Se dispone como requisito previo que las partes sean oídas como presupuesto de la defensa en juicio, también que se dé intervención al Ministerio público fiscal en resguardo de la legalidad, haciéndose especial hincapié en que el magistrado deberá ejercer dicha facultad con suma prudencia y en caso de duda, estar a favor de la constitucionalidad y convencionalidad de la norma o acto, prohibiéndose especialmente tales declaraciones en abstracto (conf. Canela, Patricia B y Ábalos, María Gabriela en Rauek de Yanzón, Inés, “Código Procesal Civil, Comercial y Tributario de la Provincia de Mendoza Anotado, Comentado y Concordado”, A.S.C., p. 58).

IX. En este contexto, se destaca además que el fallo del Superior Tribunal de la Provincia de Córdoba, *in re* “Rodríguez”, precedentemente mencionado, agregó además otras consideraciones que merecen ser reseñadas y que en sus fundamentos se comparten:

“Tampoco tiene andamio para denostarlo acudir a la letra del art. 259 LCT porque resulta claro que la referencia que allí se efectúa a la caducidad se vincula únicamente con ese ordenamiento y no hay razón para extenderlo a otro, que además la prevé concretamente, como es la Ley de Riesgos del Trabajo.”

Sobre este argumento, primero se debe aclarar que como refirió el Superior Tribunal de Córdoba, esa limitación normativa no puede trasladarse a la normativa de riesgo. Pero además, no resulta un argumento válido si se tiene en cuenta que las caducidades de la Ley de Contrato de Trabajo (n° 20.744) son reguladas como “ley de fondo”, situación que no interfiere con las prerrogativas procesales locales.

En otro argumento, el fallo destacó: “La misma suerte corre lo sostenido acerca de la desigualdad entre trabajadores registrados y no registrados. Tal como se expresara en el caso “Rosales”, el argumento es falaz, porque se trata de colectivos distintos “la garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato igualitario a quienes se hayan en una sensata igualdad de circunstancias”. El agrupamiento “trabajadores registrados” no puede compararse con Expediente SAC 8322024 - Pág. 5 /

8 - N° Res. 22 otro, económica, social y políticamente diverso que requiere de una mayor amplitud probatoria a los fines de obtener el reconocimiento de sus derechos.”

Al referir a la igualdad, la Sala I de este Tribunal en la causa “Bravo” (SCJM Sala I sentencia de fecha 31/3/2022) refirió al criterio sostenido por la Corte de la Nación: “la garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias (CS, Fallos: 16:118; 95:327; 117:22; 124:122; 126:280; 137:105; 138:313; 151:359; 182:355; 199:268; 270:374; 286:97; 300:1084, entre muchos otros), lo que no impide que el legislador contemple de manera distinta situaciones que considere diferentes, en la medida en que dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o clase, ni importen ilegítima persecución de personas o grupos de ellas (CS, Fallos: 115:111; 123:106; 127:167; 182:398; 236:168; 273:228; 295:455; 306:1560; 318:1256), lo que en el caso de la normativa cuestionada no se avizora a la luz de las premisas en torno al derecho a la igualdad que se transcriben.

c. Teniendo en cuenta esos parámetros, podemos concluir, que, las competencias de las comisiones médicas jurisdiccionales están definidas por leyes formales. En efecto, la Ley n° 24.241 de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones creó estos órganos administrativos, estableció su integración y su financiamiento (art. 51). A su vez, las Leyes n° 24.557 (art. 21 Y 22) y 27.348 (art. 1) establecen expresamente el alcance de la competencia de estos órganos en materia de riesgos del trabajo.

Las comisiones médicas satisfacen las exigencias de independencia e imparcialidad a los efectos de la materia específica y acotada que el régimen de riesgos del trabajo les confiere. Además de contar con suficiente capacidad técnica para establecer, según pautas objetivas, y con el alcance preliminar que tiene todo el procedimiento administrativo, el cumplimiento de los requisitos básicos para acceder a las prestaciones sociales previstas por el régimen de riesgos del Trabajo.

Por lo que en este punto es necesario ponderar que el establecimiento de un plazo máximo perentorio para el trámite resulta una garantía para el damnificado, en tanto asegura que el reclamo será resuelto de forma expedita, y contando además con los recursos legales para evitar dilaciones innecesarias. Sistema recursivo que garantiza la revisión judicial.

No puede confundirse el plazo procesal de caducidad de la acción con el plazo de prescripción, el cual insistimos en que se mantiene inalterable a los fines de iniciar el reclamo pertinente por accidentes y/o enfermedades laborales.

X. Finalmente, en apoyo a la validez del análisis precedente, debo recordar que en la legislación local no resulta novedosa la existencia de un plazo de caducidad.

1. Por ejemplo:

a. La Ley n° 3.918 y modificatorias (art. 20) contempló un plazo de 30 días (corridos) para interponer la acción. Luciendo bastante más exiguo que el plazo de 45 días hábiles judiciales para interponer la acción ante el órgano jurisdiccional.

b. El art. 13° del Decreto-Ley n° 2589/75 impuso que la articulación del amparo debe hacerse dentro de los 10 días a partir de la fecha en que el afectado tomó conocimiento del hecho, acto u omisión que repute violatorio de sus derechos constitucionales.

c. El art. 219 del CPCCT establece en las acciones de amparo, 15 o 30 días corridos para su interposición según los casos.

d. El art. 227 del CPCCT instituyó el plazo de un mes computado desde que la norma afecte el interés del particular para interponer la acción de inconstitucionalidad. Aquella vía, posee una amplitud y ámbito específico de actuación (SCJM Sala I “Perafan” sentencia de fecha 12 de diciembre de 2019).

e. El art. 124 de ley n° 9.024 fijó en 3 días hábiles judiciales el plazo de Apelación contra las Resoluciones Viales de los Jueces Administrativos.

f. El art. 21 de ley n° 8.729 estableció en 10 días el plazo de apelación de las decisiones del Organismo del Trabajo (Subsecretaría del Trabajo y Seguridad Social) para el procedimiento de conciliación laboral conforme ley n° 8.729.

2. No resulta equiparable la decisión del Superior Tribunal Nacional en la causa “Shell-Mex Argentina Ltda. vs. Poder Ejecutivo de Mendoza”, la que además data del año 1944, y que cuestionó una decisión local que alteraba el plazo de una acción civil regulado por el código de fondo (Código Civil vigente a esa fecha).

El caso discutía el plazo de la acción civil de repetición por la confusión con la acción contenciosa administrativa, entendiendo que no compartían idéntica naturaleza jurídica y así no resulta posible extender el alcance de su fuerza de cosa juzgada a la acción del Código Civil.

Por el contrario, y como dictaminó el Procurador General en las normativas impugnadas (leyes n° 14.997 y 15.057) en similar situación a la Ley provincial n° 9.017, no altera la reserva de jurisdicción local ni cercena la atribución provincial para sancionar sus códigos de forma, por lo que no lesiona el sistema federal de gobierno ni la autonomía de la provincia la causa “Vera” (CSJ 1141/2021/CS1).

De tal manera que no se verifica el modo en que la norma cuestionada vulnera los derechos y principios constitucionales que invoca, como el de igualdad ante la ley, supremacía constitucional, propiedad, legalidad, al establecer el término de caducidad para accionar ante la justicia del trabajo ordinaria mediante una acción ordinaria.

XI. Concluimos que el art. 3 de ley n° 9.017 resulta constitucional y convencional conforme las pautas de análisis desarrolladas.

ASÍ VOTAMOS.

A LA MISMA CUESTIÓN OBJETO DE LA CONVOCATORIA,
EL DR. MARIO D. ADARO, DIJO:

I. Adelanto mi opinión en el sentido de que el interrogante que formula el llamado a este plenario debe resolverse en forma afirmativa.

Esta decisión la he sostenido a partir de los precedentes “Álvarez” de fecha 27/08/2021, “Sistenra” de fecha 27/08/2021, “Díaz Leonardo” de fecha 30/06/2021, “Terraza” de fecha 18/06/2021, “Collado” de fecha 18/06/2021, “Chehem” de fecha 18/06/2021, “Golsak” de fecha 12/04/2021, “Panelli” de fecha 28/12/2020, “Mule”, 22/12/2020, “Allende” de fecha 01/12/2020, “Lencinas Droguett” de fecha 06/11/2020, “Herrera” de fecha 18/09/2020 -entre otros-, donde entendí que resulta procedente la declaración de inconstitucionalidad e inconveniencia del art. 3 de la ley 9017.

II. Jerarquía constitucional.

1. Considero que el art. 3º de la ley 9017 es inconstitucional por cuanto avanza sobre materia que es propia del Congreso Nacional y se encuentra fuera de las facultades reservadas por la provincia.

2. Los actos de las legislaturas provinciales no pueden, en principio, ser invalidados, salvo en aquellos casos en los que “...la Constitución concede al Congreso Nacional, en términos expresos, un poder exclusivo, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas” (Fallos: 331:1412 y sus citas; 341:1148 y, más recientemente, en Fallos: 342:697).

En concordancia con ello, la Corte Nacional ha resuelto reiteradamente que las provincias “...conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación” (Fallos: 329:5814 y sus citas, entre otros).

III. El tema que se debate

Se trata de determinar si una ley provincial puede establecer un plazo de caducidad sobre materia nacional.

La Corte Suprema ha dicho que “...el diseño del sistema federal en la Constitución Nacional reconoce la preexistencia de las provincias y la reserva de todos los poderes que éstas no hubiesen expresamente delegado en el gobierno central, a la vez que exige aplicar estrictamente la preeminencia de los poderes federales en las áreas en que la Ley Fundamental así lo estableció” (Fallos: 324:3048 “Transporte Interprovincial Rosarina S.A.”).

Resulta atribución del Congreso dictar los códigos civil, comercial, penal, de minería y del trabajo y seguridad social sin que tales códigos alteren las

jurisdicciones locales correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales (Art. 75 inc.12 C.N.).

De esa forma concede al Congreso Nacional, en términos expresos, un poder exclusivo, del mismo modo en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias (Fallos 331:1412; 341:1148; 342:697).

Como puede verse, la facultad de legislar en materia del trabajo ha sido concedida como poder exclusivo al Congreso Nacional y, consecuentemente, tales poderes legislativos resultan expresamente prohibidos a las provincias (Fallos 331:1412; 341:1148; 342:697, más recientemente “Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito”, Fallos: 344:1151).

IV. La ley provincial avanza sobre materia nacional

1. La ley 27348 en su artículo 2° establece expresamente: “una vez agotada la instancia prevista en el artículo precedente las partes podrán solicitar la revisión de la resolución ante la Comisión Médica Central. El trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.), según corresponda al domicilio de la comisión médica que intervino.

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

El artículo 4° invita a las provincias y a la C.A.B.A. a adherir al Título I de la Ley (“De las comisiones médicas”) y aclara que la adhesión importará la delegación expresa a la jurisdicción nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado en los arts. 1, 2 y 3 y 46 de la Ley de Riesgos del Trabajo, así como la debida adecuación por parte de los estados provinciales adherentes de la normativa local que resulte necesaria.

2. A tal invitación respondió primero la provincia de Córdoba (ley 10456, BO 7/9/17) que adhirió y agregó un plazo de caducidad de 45 días hábiles, que no estaba previsto en la ley 27348. Luego, ese modelo fue seguido por otras provincias, entre ellas por Mendoza que sancionó la ley 9017 (B.O: 2/11/17) en cuyo art. 3° -ahora cuestionado- dispone “*Determinese que los recursos ante el fuero laboral provincial aludidos en el artículo 2 de la ley 27348 y artículo 46 de la ley 24557 deberán formalizarse a través de la acción laboral ordinaria, con arreglo a lo dispuesto por la ley 2144 y modif. dentro del plazo de cuarenta y cinco (45 días) hábiles judiciales computados desde la notificación de la resolución emanada de la Comisión Médica Jurisdiccional, bajo apercibimiento de caducidad.*”.

Como se ha dicho, la mayoría de las provincias, siguieron ese modelo y establecieron también plazos de caducidad para iniciar el reclamo. Sin embargo, algunas, a la fecha no han adherido y otras, si bien manifestaron su adhesión, no fijaron plazo de caducidad (Neuquén, Ciudad de Buenos Aires, Jujuy y Santa Fe, remitiéndose expresa o tácitamente a los plazos de prescripción de la ley nacional).

Un argumento más en favor de que se trata de legislación de fondo es que nuestra Constitución adoptó el sistema de codificación uniforme para evitar el caos de que cada provincia adopte normas diferentes para idénticos supuestos (CSJN “Miranda”, Fallos: 219:400).

Repárese que en caso de accidentes del trabajo, si una persona se accidenta en Mendoza tiene 45 días hábiles para reclamar, pero si se accidenta en San Juan tendrá 30 días hábiles, en Tierra del Fuego 20 días, en Entre Ríos 15 días (un análisis pormenorizado del sentido y trascendencia de la unificación de códigos para toda la Nación, que surge del art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, puede leerse en el fallo de la Corte Nacional en el caso “Price Brian Alan”, 2/08/2021).

Dado que la caducidad implica la pérdida del derecho, su regulación corresponde en forma exclusiva a la Nación y, en consecuencia, el art. 3 de la ley 9017 es claramente inconstitucional en tanto avanza sobre la ley nacional limitando el derecho a la reparación de la salud de las trabajadoras y los trabajadores.

V. La ley nacional no fija plazo de caducidad

1. Por otra parte, la ley 27348 no fija ningún plazo de caducidad para recurrir, por lo que el único plazo para iniciar el reclamo judicial es el que regula la prescripción del art. 44 de la ley 24557 que, en lo que aquí interesa, dispone textualmente: “Las acciones derivadas de esta ley prescriben a los dos años a contar de la fecha en que la prestación debió ser abonada o prestada y, en todo caso, a los dos años desde el cese de la relación laboral”.

En igual sentido, el art. 2562 del Código Civil y Comercial dispone: “Prescriben a los dos años:..., inc. b) el reclamo de derecho común de daños derivados de accidentes y enfermedades del trabajo”.

La determinación de 45 días hábiles judiciales para ejercer la acción, bajo apercibimiento de caducidad por parte de ley 9017 - en la práctica- aniquila ese plazo de prescripción, lo que resulta incompatible con lo dispuesto por el art. 2568 del Código Civil y Comercial de la Nación en tanto dispone que *“es nula la cláusula que establece un plazo de caducidad que hace excesivamente difícil a una de las partes el cumplimiento del acto requerido para el mantenimiento del derecho o que implica un fraude a las disposiciones legales relativas a la prescripción.”*

2. La caducidad de fondo se encuentra regulada específicamente en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (Libro Sexto, arts. 2566 a 2572).

Así, la caducidad extingue el derecho no ejercido (art. 2566), los plazos de caducidad no se suspenden ni interrumpen salvo disposición legal en contrario (art. 2567), es nula la cláusula de caducidad que implica un fraude a las disposiciones legales relativas a la prescripción (art. 2568), las partes no pueden renunciar ni alterar las disposiciones legales sobre caducidad establecidas en materia sustraída a su disponibilidad (art. 2571), la caducidad sólo debe ser declarada de oficio por el juez cuando está establecida por ley y es materia sustraída a la disponibilidad de las partes (art. 2572).

La doctrina entiende como fundamentos de la caducidad, la existencia de razones interés general o público o la necesidad de evitar la incertidumbre de una situación jurídica.

De hecho, esos motivos se advierten del estudio las normas civiles que imponen supuestos de caducidad, por ejemplo: impugnación de la maternidad, 1 año (art. 588 C.C.C), impugnación de la filiación, 1 año (art. 590 C.C.C), cónyuge que no ha dado consentimiento puede demandar la nulidad del acto, 6 meses (art. 456 C.C.C.), reclamo de compensación económica de uno de los convivientes, 6 meses (art. 1525 C.C.C.), reclamo por vicios ocultos, 1 año o 6 meses, según si se trata de inmuebles o muebles (art. 1055 C.C.C.), reclamo de recompensa, 6 meses (art. 1084 C.C.C.). Hay plazos más cortos para cuestiones de menor trascendencia o que necesitan otro tiempo por ejemplo nulidad de asamblea de consorcio, 30 días (art. 2060).

Circunstancias que difieren esencialmente con la reparación del daño causado a la salud de los trabajadores y trabajadoras.

VI. Instrumentos Internacionales

Asimismo, la norma en estudio no supera el test de convencionalidad en tanto afecta derechos fundamentales que integran el sistema universal e interamericano de derechos humanos.

1. La tutela judicial efectiva no se satisface con la sola previsión de la posibilidad de tener acceso a la instancia judicial, sino que para que sea efectiva tiene que ser oportuna y poseer la virtualidad de resolver definitivamente la cuestión sometida a su conocimiento, tal como lo reconocen los tratados internacionales con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8 y 25.2^a) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1) (CSJN; Fallos: 337:530, 6/05/2014).

2. Por otra parte, a los derechos a los que se aplicaría el plazo de caducidad se encuentran referidos a trabajadoras y trabajadores con incapacidad, que además de ser sujetos de preferente tutela (C.S.J.N. “Aquino” Fallos: 327:3753), han sufrido un daño que necesita ser reparado.

El principio de no dañar a otro se ve alterado si alguien que ha sufrido un daño injusto no puede obtener la reparación del mismo (art. 1737 del Código Civil y Comercial de la Nación).

3. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (cuya aprobación se realizó por ley 26378) señala que es necesario reforzar la protección de las personas con discapacidad para que tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás y puedan ejercer de forma efectiva sus derechos a la salud, la educación, la accesibilidad y el trabajo.

4. La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (ley 25280) insta a los países a adoptar “las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad”.

En cumplimiento de esta Convención se han dictado normas protectoras: la ley 24901 que contempla acciones de prevención asistencia, promoción y protección con el objeto de brindar una cobertura de salud gratuita e integral; la ley 25635 permite el libre tránsito y estacionamiento, eximición del pago de peajes y otros impuestos, la ley 25689 que busca generar más oportunidades para personas con discapacidad a partir del establecimiento de un Cupo Laboral Obligatorio del 4% para las empresas que presten servicios públicos privatizados y entes públicos no estatales (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/Voces por la Justicia/Discapacidad y comunicación inclusiva/Diez leyes inclusivas que amparan a las personas con discapacidad).

5. A ello se agregan las “100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, a la que esta Suprema Corte adhirió mediante Acordada N° 24023 (LS 455-137; 104-613). Entre los beneficiarios de estas reglas se encuentran las personas discapacitadas en forma permanente o temporal (Cap. I, Sección 2°, punto 3 (7 y 8) (SCJM autos nro 13-04180973-0/1 “Luffi”).

VII. Afectación del derecho a la igualdad. Discriminación.

El artículo 3 de la ley 9017 provoca además un efecto discriminatorio en distintas situaciones:

1. Trabajadoras y trabajadores registrados y no registrados: quienes no están registrados no están obligados a transitar la instancia administrativa previa y cuentan con la vía judicial expedita (ley 27348), en consecuencia, pueden reclamar la indemnización por accidente dentro del plazo de prescripción de dos años previstos por el art. 44 de la ley 24557, lo que significa una discriminación en contra de las personas debidamente registradas que cuentan sólo con 45 días antes de la caducidad de su derecho.

Resulta ser un trato desigual y discriminatorio sin fundamento jurídico objetivo que lo sustente.

El derecho a la igualdad exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados de igual forma en sus consecuencias jurídicas, de modo que para introducir diferencias entre ellos deba existir una suficiente justificación que aparezca objetiva, fundada y razonable (CSJN; Fallos: 340:1154, y en fecha más próxima C.S.J.N. 1751/2018/RH1 Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. 20/05/2021).

2. Niñas, niños y adolescentes: también podrían verse afectados los derechos de las niñas, niños y adolescentes cuando sean beneficiarios como derechohabientes de una indemnización por el fallecimiento de alguno de sus padres como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, desde que se encuentran en situación de inferioridad respecto de cualquier acreedor para acceder a la tutela judicial efectiva frente a un breve plazo de caducidad violando la Convención sobre los Derechos del Niño.

3. Otros créditos laborales: resulta difícil entender que una trabajadora o trabajador que reclama diferencias salariales o cualquier crédito laboral tiene dos años para realizar el reclamo ante la justicia, en tanto que si presenta una incapacidad originada en un accidente o enfermedad laboral tiene sólo 45 días hábiles a partir de la resolución de la Comisión Médica, siendo que se trata en ambos casos de una persona de preferente tutela constitucional.

4. Trabajadoras y trabajadores que presenten incapacidad originada en enfermedades o accidentes inculpables: quienes padezcan una incapacidad absoluta y reclamen la indemnización del art. 212, ap. 4, de la Ley del Contrato de Trabajo tienen dos años para iniciar su acción (art 256 LCT), mientras quienes presenten incapacidades de origen laboral tienen 45 días.

Todos estos supuestos, demuestran la clara afectación al derecho de la igualdad.

VIII. Incompatibilidad y contradicción con otras normas laborales. Necesario Diálogo de fuentes.

El art. 259 de la Ley del Contrato de Trabajo aclara que “*no hay otros modos de caducidad que los que resultan de esta ley*”. Esta norma resulta aplicable al tema de los riesgos del trabajo en base al diálogo de fuentes que necesariamente debe realizarse después de la sanción del nuevo Código Civil y Comercial.

En efecto, en el Capítulo 1, tanto el artículo 1º como el 2º, se refieren a la aplicación e interpretación de la ley y dispone que la misma debe realizarse teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento.

Así, la Corte ha dicho que cuando se plantea un caso de conflicto de normas constitucionales y de pluralidad de fuentes, debe aplicarse la regla de la interpretación coherente y armónica (Fallos: 186:170; 296:432 y 342:1061). La determinación del referido estándar exige: a) delimitar con precisión el conflicto de normas y fuentes a fin de reducirlo al mínimo posible, para buscar una coherencia que el intérprete debe presumir en el ordenamiento normativo; b) proceder a una armonización ponderando los principios jurídicos aplicables; c) considerar las consecuencias de la decisión en los valores constitucionalmente protegidos (Fallos: 330:3098).

Los casos donde la Ley del Contrato de Trabajo establece algunos plazos de caducidad, refieren a cuestiones menores y donde hay un interés general en evitar situaciones de inseguridad jurídica u otras razones que lo justifican (Ejemplo: art. 67, 30 días para impugnación de medidas disciplinarias, art. 157 pérdida de las vacaciones) y también otras leyes laborales como la ley 24013, art. 11 (el emplazamiento a la registración debe realizarse en el término de 30 días).

Por último, resta aclarar que el plazo de caducidad de la ley 3918, por ejemplo, refiere a derecho público provincial, respecto de cuya constitucionalidad esta Sala en su actual integración no se ha pronunciado.

IX. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia la Nación sobre plazos de caducidad.

1. La Corte Suprema ha declarado desde antiguo la inconstitucionalidad de leyes provinciales que determinan plazos de caducidad inferiores a los plazos de la prescripción establecidos en la ley nacional.

2. Un interesante caso, por tratarse precisamente de una ley de la Provincia de Mendoza, (ley 933) fue resuelto por la Corte en el año 1944.

En este caso la ley provincial estableció un plazo de caducidad de 30 días desde la resolución administrativa denegatoria para iniciar la acción de repetición por parte del acreedor, lo que contrariaba lo dispuesto por los arts. 794 y 4023 del Código Civil de Vélez (Fallos 200:244).

Allí se resolvió que, *“imponer un plazo inferior al que establecía el Código Civil importaba invadir el régimen legal que es exclusivo de la legislación Nacional y así la norma fue declarada inconstitucional con fundamento en los arts. 31, 67 inc 11 y 1208 de la Constitución Nacional”* (CSJN, 27/12/1944, Fallos 200:244).

La Corte citó en el caso otro precedente anterior análogo (“CSJN; 20/07/1942, Fallos 193:231).

3. En idéntico sentido, en el año 2021 la Corte Nacional se pronunció sobre la validez de una norma del Código Procesal Penal de la Provincia del Chubut que estableció un plazo de duración máximo de seis meses para la etapa preparatoria (CSJN “Price, Brian Alan y ots; 2/08/2021; nro. 002646/2015/CS001).

La Corte declaró la inconstitucionalidad de la ley provincial por cuanto cualquiera sea el propósito de la legislación –en el caso se alegó el plazo razonable- las provincias no pueden alterar en forma alguna la ley de fondo y que, por consiguiente, carecen de facultades, para establecer una causa de extinción de la acción que no está prevista en el Código Penal” (CSJN; “Price”, ya citado).

Reiteró que el ejercicio de las facultades delegadas que la Constitución Nacional asigna a la Nación no puede ser enervado por las provincias. Y agregó que *“La norma cuestionada consagró una solución normativa que apareja una drástica reducción de la vigencia temporal de la acción penal regulada en el Código de fondo y tornó palmariamente inoperantes las disposiciones sustantivas allí contenidas* (CSJN; “Price”, ya citado).

Y aclaró *“la determinación de qué poderes las provincias han conferido a la Nación y sobre todo, del carácter en que lo han sido, debe siempre ceñirse a la lectura más estricta.* (CSJN; “Price”, ya citado).

Esta jurisprudencia resulta de aplicación a la cuestión que aquí se debate.

X. ¿Cuál sería la necesidad de establecer un plazo breve de caducidad para demandar?

Se desconoce cuál es la finalidad de establecer una norma que restrinja drásticamente el plazo para acceder a los estrados judiciales y, además, que se sancione con la pérdida del derecho a la reparación justa a una trabajadora o trabajador incapacitado, quien obviamente se encuentra en estado de necesidad.

Si bien es cierto que, la inveterada doctrina del Tribunal entiende que el acierto o conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que quepa pronunciarse al Poder Judicial, las leyes sí son susceptibles de reproche con base constitucional cuando resultan irrazonables, o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran o cuando consagran una manifiesta iniquidad (Fallos: 310:2845; 311:394; 312:435, entre otros).

No se entiende por qué razón de interés general o público, los trabajadores y trabajadoras con alguna incapacidad perderán el derecho a su indemnización -que les corresponde legítimamente- si demandan 46 días hábiles después de la resolución de la Comisión Médica.

En efecto, para que opere la caducidad de instancia prevista en el Código Procesal Laboral de Mendoza (art. 19 bis C.N.) debe haber transcurrido un año sin que haya existido actuación alguna.

Surge una evidente incongruencia porque dentro del proceso las trabajadoras y trabajadores tienen por lo menos un año, y antes del proceso solo 45 días. Esto sin contar que la caducidad sólo se puede producir hasta que el juez se pronuncie sobre la admisión de prueba, en la práctica hasta allí sólo se ha contestado la demanda, por lo que los supuestos de caducidad son casi inexistentes.

Todo lo cual es insostenible a la luz del principio protectorio (art. 14 bis de la Constitución Nacional) y la importante elaboración jurisprudencial de la Corte Suprema.

XI. En consecuencia, y por los fundamentos expuestos entiendo que:

1. La ley 9017 avanza sobre materia reservada al Congreso de la Nación: derechos de las trabajadoras y trabajadores a lograr una reparación justa del daño (arts. 14 bis, 19, y 75 inc. 12 C.N.).

2. La caducidad establecida por el art. 3 de la ley 9017 vulnera derechos fundamentales que hacen a la dignidad humana: a la tutela judicial efectiva, a la protección de las trabajadoras y trabajadores y de las personas con discapacidad, a la igualdad y eliminación de todo trato discriminatorio, a la reparación justa del daño (arts. 14 bis, 16, 17, 18, 19, 33 y 75 inc. 12 y 22 de la CN, art. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, entre otros).

Por todo lo expuesto, me pronuncio por la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del art. 3 de la ley 9017.

ASI VOTO

**SOBRE LA MISMA CUESTIÓN OBJETO DE CONVOCATORIA,
EL DR. OMAR A. PALERMO Y LA DRA. MARINA ISUANI ADHIEREN POR
LOS FUNDAMENTOS AL VOTO DEL DR. MARIO D. ADARO.**

Con lo que terminó el acto, procediéndose a dictar la sentencia que a continuación se inserta:

SENTENCIA:

Y VISTOS:

Por el mérito que resulta del acuerdo precedente, la Excma. Suprema Corte de Justicia en convocatoria plenaria,

RESUELVE:

El art. 3 de la Ley Provincial 9.017 en su texto vigente: “Determínese que los recursos ante el fuero laboral provincial aludidos en el artículo 2° de la Ley N° 27.348 y artículo 46 de la Ley N° 24.557 (texto según modificación introducida por Ley N° 27.348), deberán formalizarse a través de la acción laboral ordinaria, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Provincial N° 2.144 y modificatorias, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45 días) hábiles judiciales computados desde la notificación de la resolución emanada de la Comisión Médica Jurisdiccional, bajo apercibimiento de caducidad. La referida acción podrá interponerse prescindiendo de la obligatoriedad de interponer el recurso administrativo ante la Comisión Médica Central. Los recursos que interpongan las aseguradoras de riesgos del trabajo no tienen efecto suspensivo respecto de la incapacidad determinada y del monto de capital correspondiente y sólo lo tienen al efecto devolutivo. La acción laboral ordinaria que por esta ley se otorga a los trabajadores, produce la atracción del 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.”, es constitucional.

REGÍSTRESE.

DRA. MARÍA TERESA DAY
Ministro

DR. MARIO DANIEL ADARO
Ministro

DR. OMAR ALEJANDRO PALERMO
Ministro

DR. PEDRO JORGE LLORENTE
Ministro

DR. JOSÉ V. VALERIO
Ministro

DRA. MARINA ISUANI
Juez de Cámara

DRA. SILVINA MIQUEL
Juez de Cámara

