

S u p r e m a C o r t e:

–I–

La Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo revocó la decisión de primera instancia que había admitido la excepción de cosa juzgada administrativa y, en consecuencia, declaró habilitada la instancia ante la justicia nacional del trabajo (sentencia del 28 de febrero de 2020 y fs. 75 del expediente digital, al que me referiré salvo aclaración en contrario).

Resaltó que la actora transitó la instancia administrativa previa ante las comisiones médicas prevista en el artículo 1 de la ley 27.348 y que, luego, presentó demanda en sede judicial.

Sostuvo que esa instancia administrativa es válida constitucionalmente siempre que el sistema cuente con una revisión judicial plena y eficaz. Citó jurisprudencia en apoyo de tal extremo.

En ese marco, consideró que, si bien el escrito de inicio fue presentado como demanda judicial en los términos del artículo 65 de la ley 18.345, debe tratarse como el recurso que estipula el artículo 2 de la ley 27.348 pues una interpretación contraria implicaría un exceso ritual manifiesto que obstruiría el acceso a la justicia y el derecho a revisión, en esta sede, de las decisiones administrativas.

Por otro lado, declaró la inconstitucionalidad, de oficio, del artículo 16, segundo párrafo, de la Resolución 298/2017 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), reglamentaria de la ley 27.348, en cuanto establece que el plazo para apelar ante la justicia del trabajo lo decidido por el servicio de homologación de las comisiones médicas es de 15 días.

En primer lugar, sostuvo que el hecho de que la actora no haya planteado la invalidez de la norma no le impide pronunciarse al respecto ya que el principio de supremacía constitucional (art. 31 de la Constitución Nacional)

habilita el control de oficio, y que ello fue ratificado por la doctrina de la Corte sentada en Fallos: 335:2333, “Rodríguez Pereyra”.

En segundo lugar, afirmó que la norma incurre en un exceso reglamentario pues vulnera el debido proceso y el principio de razonabilidad. En ese sentido, entendió que el legislador incurrió en una dudosa delegación que permite a la SRT reglamentar aspectos procesales de la ley 27.348. Afirmó que el funcionario a cargo de esa superintendencia estableció el exiguo plazo de 15 días, que no se condice con la trascendencia y naturaleza de los derechos en debate. Agregó que, al establecer un plazo breve de apelación, la norma restringe el acceso a la justicia de trabajadores que alegan haber sufrido un daño en la salud, y que ello se agrava por los efectos de cosa juzgada administrativa que otorga la ley 27.348.

–II–

Contra esa decisión, la demandada presentó recurso extraordinario federal, que fue concedido (fs. 86/110).

En primer lugar, sostiene que la decisión es equiparable a sentencia definitiva pues, al otorgar competencia a la justicia nacional del trabajo para entender en la presente demanda, desconoce lo resuelto con autoridad de cosa juzgada en la instancia administrativa ante las comisiones médicas lo que, arguye, le causa un agravio de imposible reparación ulterior y cierra el debate sobre la validez y aplicación del esquema recursivo previsto en la ley 27.348.

En segundo lugar, se agravia por la declaración de inconstitucionalidad del artículo 16 de la Resolución 298/17 de la SRT.

Cuestiona el carácter oficioso de la declaración con fundamento en que la recurrente no tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto y no hubo debate sobre la cuestión constitucional entre las partes. A ello, agrega que la declaración de inconstitucionalidad de una norma es un acto de suma

gravedad institucional que debe ser considerado como la última ratio del orden jurídico por lo que no cabe efectuarla sino cuando la repugnancia del precepto con la cláusula constitucional invocada sea manifiesta, y requiere de manera inexcusable un sólido desarrollo argumental y la demostración de un agravio en el caso concreto.

Sostiene que esa tacha consagró una interpretación impropia de la garantía prevista en el artículo 18 de la Constitución Nacional ya que controvierte la necesidad de fijar un plazo para acceder a la justicia y ello resulta esencial para otorgar certeza y validez a los actos jurídicos, por lo que su eliminación afecta la seguridad jurídica y los derechos de propiedad e igualdad.

Resalta que los plazos procesales de los recursos judiciales son mucho más exigüos que el aquí en debate y, de seguir el razonamiento del *a quo*, todos ellos serían irrazonables. Agrega que, incluso, el plazo que tuvo para contestar demanda es también inferior (10 días hábiles).

Señala que el trámite ante las comisiones médicas, cuya validez fue ratificada por la cámara, constituye un pleno proceso de conocimiento en el que se produce prueba, se garantiza el derecho de defensa y la gratuidad del trabajador y cuenta con plazo perentorio y una instancia de revisión judicial amplia y suficiente. En ese marco, afirma que el actor plasmó todos sus planteos en esa instancia y no fue privado de oponer defensa alguna.

Arguye que la cámara no explicó cuáles fueron los argumentos o defensas que el plazo de 15 días hábiles privó al actor de interponer. Sobre esa base, afirma que el plazo cuestionado no evidencia una repugnancia constitucional manifiesta y la sentencia en crisis carece de argumentos sólidos que permitan inferir su irrazonabilidad.

Por último, argumenta que la cámara declaró la constitucionalidad de la ley 27.348 pero, al eliminar el plazo de apelación, modificó

los alcances de la decisión administrativa y su carácter de cosa juzgada consagrados en esa norma.

–III–

Si bien la decisión impugnada no es la sentencia definitiva de la causa, resulta equiparable a ella, por sus efectos, pues la tutela del derecho que invoca la recurrente, vinculada a los efectos del cumplimiento de la instancia administrativa previa prevista por la ley 27.348, no podría hacerse efectiva en una oportunidad procesal posterior (Fallos: 316:2454, “Serra”; 327:367, “Gador”; dictamen de la Procuración General emitido en el caso CNT 44643/2017/1/RH1, “Alcaraz, Damián Ezequiel c/ Omint ART SA s/ accidente-ley especial”, resuelto en sentido concordante por la Corte Suprema en su sentencia del 2 de septiembre de 2021).

Por lo demás, el recurso extraordinario resulta admisible toda vez que se cuestiona la validez de una disposición legal emanada de autoridad nacional (art. 16, segundo párrafo, de la Resolución 298/2017 SRT) y la decisión de la cámara ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1, ley 48; Fallos: 330:1989, “Madorrán”; 333:1828, “Bruera”; 344:3307, “Miranda Castillo”: entre otros).

–IV–

La cuestión federal en el presente caso consiste en determinar si, a la luz de las circunstancias del caso, 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 vulnera el derecho de acceder a la justicia (art. 18 y 75, inc. 22, de la CN).

De modo preliminar, cabe señalar que la extensión del plazo de apelación no debe ser analizada en forma aislada, sino a partir de una

adecuada ponderación de la naturaleza de los asuntos sociales que se dirimen y del marco procesal en el cual se establece ese recurso. Esto último requiere considerar la finalidad y el diseño del sistema de reclamo por riesgos de trabajo en su conjunto, que comprende el examen de las características del proceso administrativo previo, las vías y el alcance de la intervención de las partes en dicha etapa, así como los medios previstos para la revisión judicial de las decisiones administrativas.

Al respecto conviene recordar que este Ministerio Público y la Corte Suprema en Fallos: 344:2307, "Pogonza", convalidaron el procedimiento administrativo previo previsto en la ley 27.348. Allí, el máximo tribunal destacó que la norma incorporó al sistema diversos resguardos del debido proceso, tales como la gratuidad en sede administrativa a favor del trabajador (que incluye el patrocinio letrado gratuito y obligatorio), el plazo perentorio de 60 días hábiles para que la comisión se pronuncie y la revisión judicial amplia y suficiente ante un juez especializado en la materia (considerandos 8° y 10°). A ello, agregó que ese régimen tiene como objetivo específico la cobertura de los daños derivados de los riesgos del trabajo con criterios de suficiencia, accesibilidad y automaticidad. En ese sentido, destacó que el propósito del procedimiento ante las comisiones médicas es que el acceso de los trabajadores enfermos o accidentados a las prestaciones del régimen de reparación sea rápido y automático, para lo cual se asigna la tarea de calificación y cuantificación de las incapacidades derivadas de los riesgos del trabajo a especialistas en la materia que actúan siguiendo parámetros preestablecidos (considerando 9°).

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

(considerando 10). Ese recurso fue reglamentado por la SRT en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 3 de la ley 27.348.

En base a esas premisas, y con el propósito de examinar la razonabilidad de la reglamentación cuestionada, corresponde indicar que el procedimiento administrativo previsto en la ley 27.348 puede ser iniciado por el trabajador sin otro límite temporal que el plazo de prescripción de la acción, es decir, cuenta con 2 años desde la toma de conocimiento de la incapacidad o desde el despido para instar la acción administrativa (ver art. 44 de la ley 24.557 y arts. 1 y 2 de Res. 298/2017 SRT). 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). Es decir, sólo en ese supuesto puntual están habilitados los eventuales responsables para iniciar la actuación administrativa. Sin embargo, ello implica el reconocimiento del carácter laboral de la contingencia (art. 6 y 7 de la ley 24.557), lo que acota el marco probatorio del debate a la sola determinación del daño y el *quantum* indemnizatorio.

Por otro lado, surge del diseño del sistema legal que el trámite administrativo configura la primera etapa del proceso, en cuyo marco las partes deben delimitar su pretensión procesal, presentar sus argumentos y la prueba de la que han de valerse. En efecto, los artículos 1 y 3 de la Resolución SRT 298/2017 establecen los requisitos para iniciar dicho trámite, debiendo el trabajador acreditar identidad e incorporar la documental requerida según el

supuesto fáctico del caso (rechazo de la contingencia o divergencia en la incapacidad) y presentar petición fundada que contenga diagnóstico, argumentación y constancias sobre la patología denunciada y los agentes de riesgo laborales.

A su vez, los planteos son abordados por el secretario técnico letrado quien, cuando esté controvertida la naturaleza laboral del accidente, emitirá un dictamen jurídico previo que, de ser favorable a la pretensión, ordenará la intervención de los profesionales médicos (art. 2, Res. 298/2017 SRT). Estos determinarán el porcentaje de incapacidad que padece el damnificado o cualquier otra cuestión médica relevante que se presente en el caso.

Por su parte, la comisión médica tiene la potestad de disponer la producción de prueba de oficio y solicitar la asistencia de servicios profesionales u organismos técnicos para que se expidan sobre aéreas ajenas a su competencia profesional (art. 7). Durante la sustanciación del proceso se garantiza la gratuidad en la producción de la prueba y el patrocinio letrado gratuito y obligatorio para el trabajador. Además, se establece un plazo perentorio de sesenta días hábiles administrativos para que la comisión médica se pronuncie, como garantía del debido proceso adjetivo (arts. 1, 2 y 3 de la ley 27.348). Finalmente, el servicio de homologación se pronuncia sobre el fondo del asunto ya sea homologando el acuerdo al que arribaron las partes o dejando expedita la vía recursiva para el trabajador y para la aseguradora. De este modo, concluye la etapa administrativa (ver Anexo I de la ley 27.348).

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.

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.

Al respecto procede recordar que no corresponde a los tribunales analizar el mérito de las normas ni la conveniencia de las políticas públicas, en tanto esas cuestiones no están sujetas al control judicial (Fallos: 320:976, “Baz”; 328:566, “Itzcovich”; 343:2019: “UATRE”), y que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad

institucional (Fallos: 323:2409, "Adamini"; 340:1185, "Lima"; entre otros) y una de las más delicadas funciones del Poder Judicial, considerada como última *ratio* del orden jurídico que solo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y de incompatibilidad inconciliable (Fallos: 330:855, "Rinaldi", y 5345, "Longobardi"; 339:1583, "Puente Olivera"; 343:867, "ADEMUS", entre otros).

Por lo demás, no se advierte en el caso bajo estudio, que los términos de la apelación hubieran afectado la posibilidad del trabajador de presentar su reclamo y actuar en defensa de sus derechos. De las constancias de autos surge que el trabajador contó con la asistencia letrada prevista en la ley, y no alegó que se hubiera afectado su derecho a ser oído (ver escrito presentado el 18 de septiembre de 2018 e incorporado digitalmente el 9 de noviembre de ese año, "Asociart ART SA-contesta demanda (parte 2 de 3)").

En esa línea, basta puntualizar que la actora denunció que comenzó con dolores de hombro y brazo en el mes de febrero de 2017 y que el 11 de abril de ese año padeció la primera manifestación invalidante. Ante la negativa de la demandada de reconocer naturaleza laboral a la enfermedad, inició el procedimiento administrativo ante la Comisión Médica Jurisdiccional 10 de la Capital Federal, el 10 de julio de 2017. Allí se sustanció el planteo, las partes aportaron prueba documental (carta documento, estudios, sesiones de kinesiología), y se produjo el dictamen médico (1 de agosto de 2017). Finalmente, el 11 de septiembre de 2019, el Servicio de Homologación dictaminó que la enfermedad era de carácter inculpable y dejó expedita la vía recursiva, remarcando expresamente el plazo de apelación de 15 días hábiles (ver escrito presentado por la demandada el 18 de septiembre de 2018, incorporado al expediente digital el 9 de noviembre del mismo año).

Ante ello, la accionante interpuso demanda el día 19 de octubre 2017 (según lo afirmado por la sentencia interlocutoria de fs. 22/23) en procura del cobro de las prestaciones sistémicas de la ley 24.557. En ese escrito, denuncia el agotamiento de la instancia administrativa y cuestiona lo decidido por la comisión médica interviniente (ver escrito presentado, digitalmente, el 24 de octubre de 2017).

Reafirma esta conclusión el hecho de que la cámara sostiene de manera dogmática que el plazo es exiguo y deriva de ello sin más su invalidez, sin siquiera comparar sus términos con otros plazos recursivos establecidos por el legislador en procesos en los que se debaten cuestiones sociales análogas.

En ese sentido, corresponde indicar que los plazos que afrontan las partes durante el trámite del proceso judicial laboral son igual de acotados con el fin de brindar mayor celeridad al procedimiento. En efecto, el plazo para contestar demanda es de 10 días hábiles (art. 68 ley 18.345), y para interponer apelación contra la sentencia de primera instancia es de 6 días hábiles (art. 116 de la ley 18.345).

A ello, cabe agregar, a modo de ejemplo, que el plazo para apelar dictámenes de las comisiones médicas jurisdiccionales en el marco de solicitudes de pensión por invalidez es de 5 días hábiles, e igual plazo se establece para instar la revisión judicial del dictamen de la Comisión Médica Central mediante el recurso de apelación ante la Cámara Federal de la Seguridad Social (arts. 49 y 50 de la ley 24.241). En el mismo sentido, el plazo para apelar decisiones del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares ante la justicia laboral nacional es de 6 días hábiles (art. 56 de la ley 26.844); y las decisiones administrativas que decidan cuestiones de personería o encuadre sindical son apelables ante la justicia del trabajo en el plazo de 15 días hábiles (art. 62, *in fine*, de la ley 23.551).

En suma, a la luz de estas consideraciones, estimo que no existen en el caso elementos que permitan concluir que el plazo de 15 días hábiles para apelar las decisiones del Servicio de Homologación de las comisiones médicas jurisdiccionales resulte incompatible con la garantía de acceso a la justicia (art. 18, 75 inc. 22 de la Constitución Nacional).

–V–

Por lo expuesto, estimo que corresponde declarar procedente el recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada y devolver los autos al tribunal de origen a sus efectos.

Buenos Aires, 20 de diciembre de 2021.

ABRAMOVICH
COSARIN
Victor Ernesto

Firmado digitalmente por
ABRAMOVICH COSARIN Victor
Ernesto
Nombre de reconocimiento (DN):
serialNumber=CUIL 20165543387,
c=AR, cn=ABRAMOVICH COSARIN
Victor Ernesto
Fecha: 2021.12.20 10:38:29 -03'00'