

# EL FALLO MARCHETTI Y UNA NUEVA RESTRICCIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA

JORGE LUJÁN FRANULLI

## **Abstract.**

La presente ponencia se aboca al análisis del fallo “Marchetti”, dictado por la SCBA en el mes de mayo de 2020, a través del cual se declara la constitucionalidad de la Ley 14.997, dictada por la Provincia de Buenos Aires en el mes de enero de 2018, de adhesión a la Ley 27.348.

El estudio de la citada resolución aborda sus principales aristas, relacionadas con los aspectos formales de la sanción de la Ley 14.997, su gravitación sobre los artículos 5, 75, inciso 12, 121, 122, sstes. y ctes., de la Constitución Nacional, la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia en los términos del art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la legitimidad y validez de una instancia administrativa previa de carácter obligatorio, las funciones jurisdiccionales de las Comisiones Medicas, y, fundamentalmente, la Ley 15.057, artículos 2, inciso j, y 103.

Dentro de su desarrollo se destaca la necesidad de distinguir el carácter federal de las CMJ en los términos de la Ley 24.577, de las atribuciones jurisdiccionales que las mismas poseen, tanto en el esquema de la Ley 24.557, como de la Ley 27.348.

Ello así toda vez que la sanción de la Ley 15.057 y la posibilidad de iniciar una acción plena de conocimiento, posteriormente a transitar la instancia administrativa, no altera, en forma alguna, las atribuciones jurisdiccionales que poseen las CMJ. Tal es así que la Ley 27.348 no incluyó modificaciones a los artículos 21 y 22 de la Ley 24.557, los que se mantienen incólumes.

Asimismo, se analizan los alcances y consecuencias que derivan del fallo en estudio, con una particular diferenciación en cuanto, por una parte, a la doctrina legal de la SCBA respecto de la constitucionalidad de las Comisiones Medicas, y, por otra parte, a la oportunidad de su dictado.

Presente, como se expondrá, que el mismo es dictado ante un estado de cosas signado por la emergencia administrativa, social, y económica.

## *Los Hechos.*

El día 13/05/2020 la SCBA se pronunció en los autos caratulados “Marchetti Jorge Gabriel c/ Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires s/ Accidente de Trabajo – Acción Especial”, declarando la constitucionalidad de la Ley 14.997, dictada por la Provincia de Buenos Aires.

Sancionada la Ley 27.348, en los términos de su artículo 4º, la Provincia de Buenos Aires dictó la Ley 14.997, adhiriendo a la misma, en fecha 08/01/2018. Posteriormente, en fecha 27/11/2018, dictó la Ley 15.057, la que establece el nuevo procedimiento laboral en dicha jurisdicción, destacándose sus artículos 2, inciso j, y 103.

El actor inicio demanda contra la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires, en su carácter de EA, atento su condición de oficial de policía y en función del accidente de trabajo que padeciera en fecha 06/02/2016, por ante los Tribunales del Trabajo del Departamento Judicial Quilmes. La acción fue iniciada en fecha 02/02/2018, es decir, luego de la sanción de la Ley 14.997 de adhesión a la Ley 27.348, y, lógicamente, antes de la sanción de la Ley 15.057.

El Tribunal de Trabajo N° 1 de Quilmes, en fecha 05/02/2018, dicto sentencia interlocutoria, a través de la cual, como cuestión previa, declaro su competencia en los términos del artículo 2 de la Ley 11.653, seguidamente, la inconstitucionalidad de la Ley 14.997, y, como lógica derivación, la inaplicabilidad de los artículos 1° a 4° de la Ley 27.348. La declaración de inconstitucionalidad de la Ley 14.997, por parte del Tribunal del Trabajo N° 1 de Quilmes, se fundamentó en que, a través de la misma, se vulnera la autonomía provincial, artículos 5, 75 inciso 12, 121 y 122 de la CN, y la garantía del acceso irrestricto a la justicia, artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y demás TIJC. La demandada interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, concedido el mismo se elevaron las actuaciones a la SCBA, derivando en el fallo en estudio.

*El Fallo.*

Primeramente, el Dr. De Lazzari preciso su convicción en cuanto a que la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 14.997 debía permanecer firme, puesto que, entendiendo que la administración de justicia constituye, junto con el régimen municipal y la educación primaria, una de las funciones esenciales que hacen a la autonomía de las provincias, no resulta admisible que estas, mediante una ley de adhesión, acepten la propuesta de la ley nacional, porque ello importa la renuncia a las atribuciones reservadas a través de los artículos 5, 75 inciso 12, 121 y 122 de la CN, alterándose el régimen de administración de justicia en el fuero local al instalar una instancia administrativa previa a la intervención judicial, más allá de que, posteriormente, los jueces laborales se limiten, en el texto de la ley vigente al momento de dictado el fallo impugnado, a controlar la validez de lo resuelto en las CM. Asimismo, el artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires asegura la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia, garantizando, además, la intervención de tribunales especializados para solucionar los conflictos de trabajo. Consecuentemente, sostiene que debe rechazarse toda interpretación que limite el acceso y cierre el camino a la jurisdicción, atento resultar una garantía que conforma uno de los pilares básicos del estado de derecho, proponiendo la aplicación del principio in dubio pro actionis o favor actionis. Destaca que, mediante la adhesión dispuesta por la Ley 14.997 a la Ley 27.348, existe una transferencia de competencia jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires al Estado Nacional no prevista por el art. 116 de la CN. Motivos por los cuales propone rechazar el recurso extraordinario, confirmar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 14.997 por resultar violatoria del sistema federal de gobierno, y la inaplicabilidad de la Ley 27.348, debiendo remitirse la causa al Tribunal de origen para continuar su tramitación.

Seguidamente, el Dr. Genoud distinguió dos dimensiones derivadas de la misma cuestión en análisis, por una parte, la referida a los aspectos formales de la Ley 14.997, y, por otra parte, la infracción a la Constitución Provincial. Expone no advertirse infracción al procedimiento fijado en el artículo 104 de la Constitución Provincial para la sanción de la norma en crisis. Detalla que la incorporación al derecho provincial de una norma nacional, por si sola, no revela transgresión al sistema constitucional, no advirtiendo formal agravio, desde tal óptica, a los dispositivos constitucionales que habiliten un pronunciamiento a su respecto. Por otra parte, en cuanto a la imposibilidad de delegar facultades esenciales del Estado, en el caso, la administración de

justicia en los términos del artículo 5 de la CN, precisa que la Ley 15.057 estableció que la solución definitiva de las controversias suscitadas con motivo de la intervención de las CMJ, corresponde a los Tribunales del Trabajo locales. Concretamente, no se ha trasladado mediante la Ley 14.997 la potestad de conocer y decidir por los órganos jurisdiccionales competentes. A su turno, en relación a la creación de recaudos previos de admisibilidad de la acción, es decir, la obligatoriedad de concurrir ante las CMJ con anterioridad al inicio de la instancia judicial, destaca que las reglamentaciones procesales que establecen requisitos para el inicio de demandas, son válidas constitucionalmente en cuanto se limiten a reglamentar el ejercicio de las acciones acordadas en el orden local, en tanto no restrinjan derechos que emanan de leyes nacionales, y no vulneren la garantía del artículo 15 de la Constitución Provincial. Precisa no advertir sustracción alguna a los órganos jurisdiccionales competentes, tratándose de la incorporación de una etapa previa ante las CMJ a fin de encausar un pronto abordaje de las pretensiones sistémicas. Sostiene que la labor del ente administrativo en incumbencias de orden técnico-científico, es decir, las CM, no configura una causa o controversia que amerite la inexcusable intervención de un Tribunal de Justicia, puesto que el mismo ocupara su rol luego de la discrepancia con la decisión administrativa. Destaca que el diseño normativo remite a un procedimiento bilateral que resguarda el derecho de defensa del trabajador, con una limitación temporal y razonable del trámite, articulado todo ello con una acción judicial posterior de conocimiento pleno, en los términos de la Ley 15.057, artículos 2°, inciso "j", y 103°, superando el test de constitucionalidad. En cuanto al acceso inmediato e irrestricto a la justicia en los términos del artículo 15 de la Constitución Provincial, destaca que el plazo de 60 días hábiles fijado por el artículo 3° de la Ley 27.348, no parece, por sí mismo y en abstracto, irrazonable. Consecuentemente, precisa no encontrar disminución alguna a la garantía de acceso a la justicia. Como lógica derivación, propone rescindir el pronunciamiento del Tribunal de origen y declarar la falta de aptitud jurisdiccional para entender en este estado.

Por su parte, la Dra. Kogan precisa que, en función de la invitación formulada en el artículo 4° de la Ley 27.348, la Provincia de Buenos Aires, a través de la Ley 14.997, ha prestado su adhesión a aquella, integrando al plexo normativo local las disposiciones que estatuyen la instancia administrativa obligatoria en el ámbito de aplicación de la LRT, léase, la instancia previa ante las CMJ. Posteriormente, la Provincia de Buenos Aires a adecuó la normativa local mediante la sanción de la Ley 15.057. Destaca su opinión en cuanto a que una ley provincial de adhesión a una de orden procesal nacional no es inconstitucional en sí misma, no observando avasallamiento a los derechos y garantías vinculados al sistema federal de gobierno, toda vez que, en cumplimiento de la manda de garantizar y asegurar su propio régimen jurisdiccional, ejerciendo dicho poder no delegado, la Provincia de Buenos Aires dictó la Ley 14.997. Precisa que es indiscutible la existencia de una práctica en el derecho constitucional provincial que consiste en adherir a leyes nacionales, citando la Ley 14.998 de adhesión a la Ley Nacional 27.351 de Electrodependientes, la Ley 14.407 de adhesión a la Ley Nacional 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra Las Mujeres en Ámbitos en que desarrollen sus Relaciones Interpersonales, entre

otros. Argumenta el denominado “Federalismo de Concertación”, a través del cual el Estado Nacional y las Provincias pueden acordar la distribución de competencias, entre las que se cuentan las jurisdiccionales. Derivando de ello que la norma en crisis no resulta violatoria de los artículos 5, 121, y 123 de la CN, ni del artículo 15 de la Constitución Provincial. Asimismo, precisa que la normativa cumple con el Convenio 17 de la OIT, referido a la indemnización por accidente de trabajo. Destaca que no resulta novedoso que un organismo nacional intervenga en jurisdicción provincial para resolver con carácter previo, mediante actuaciones de naturaleza administrativa, cuestiones vinculadas a accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, citando el Decreto 1005/49, la Ley 6014 del año 1959, el Decreto 1111/73, y la Ley 10149 de 1984. Considera cumplidos los requisitos fijados por la CSJN en el fallo “Estrada”. Expone no soslayar que la SCBA sostuvo que no corresponde admitir la actuación de las CMJ y de la CMC si el posterior control judicial debe hacerse en el orden federal, resultando inconstitucionales los arts. 21, 22 y 46 de la LRT. No obstante, precisa que tales lineamientos, establecidos en el marco de la federalización de la competencia en materia de accidentes del trabajo impuesta por la Ley 24.557, no resultan contrapuestos con la solución que propicia, en función de los artículos 2, inciso “j” y 103 de la Ley 15.057. Expone que, mediante la Ley 14.997, la Provincia de Buenos Aires aceptó la intervención previa y obligatoria de las CMJ, sin que ello impida al trabajador el acceso a la jurisdicción, sino que dicha vía queda supeditada a que se agote una instancia administrativa previa, y, ante la disconformidad con dicha etapa, el damnificado puede iniciar una acción de revisión de lo actuado ante los Tribunales Provinciales de Trabajo, concretando las garantías de libre acceso a la jurisdicción y debido proceso. Puesto que, en el ámbito provincial, la intervención de las CMJ está sujeta a una posterior revisión judicial plena en los términos de la Ley 15.057, artículos 2°, inciso “j”, y 103°, quedando garantizados los derechos constitucionales. Consecuentemente, considera que la Ley 14.997, y, por su intermedio, la aplicación de las normas de la Ley 27.348, no importan la conculcación de los derechos constitucionales de acceso a la jurisdicción, tutela judicial continua y efectiva y debido proceso legal, proponiendo hacer lugar al recurso extraordinario, revocar el pronunciamiento de grado en cuanto decreta la inconstitucionalidad de la Ley 14.997, cuya validez constitucional y aplicabilidad al caso se declara, estableciendo la incompetencia del Tribunal interviniente.

A su turno, el Dr. Soria detallo que la adhesión a una regulación nacional por parte de la provincia no importa de suyo una transferencia de poder prohibida por el ordenamiento constitucional, destacando la posibilidad que la Ley 27.348 otorga a las provincias en cuanto a decidir adherirse a sus normas, sin impedir que se resuelva lo contrario, representando ambas posibilidades formas del legítimo ejercicio de la autonomía provincial. Destaca que, en relación al artículo 75, inciso 12 de la CN, la CSJN ha admitido el dictado de reglas adjetivas relacionadas con la aplicación del derecho común cuando fuesen razonablemente necesarias para el mejor ejercicio de los derechos. Asimismo, no encuentra objeción constitucional a que sean aplicables en la Provincia los reglamentos que el PEN o a la SRT dicten para mejorar la aplicación de la Ley 27.348, en tanto no alteren el espíritu de la norma. Precisa que no se produjo una habilitación genérica para que otro poder legisle en materia procedimental

con carácter obligatorio para la Provincia, sino, en su lugar, la aceptación a la invitación contenida en la Ley 27.348 por parte de un acto expreso y autónomo de la legislatura provincial.

Respecto de las atribuciones de las CMJ, en cuanto a determinar la naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad, el carácter y grado de la incapacidad y el contenido y alcance de las prestaciones en especie, considera cumplidos los requisitos fijados por la CSJN en el fallo "Estrada" en cuanto a la existencia de un control judicial suficiente. Ello, en virtud de la posterior sanción de la Ley 15.057. Indica que la actuación de las CMJ y de la CMC no violenta el artículo 39 de la Constitución Provincial en cuanto respecta al ejercicio del poder de policía en materia laboral y a la asignación a los tribunales del trabajo de ejercer la tutela judicial en materia de conflictos laborales. Asimismo, reconoce que las normas en crisis ofrecen una solución que, más allá de compartirse o no sus méritos y bondades, tiende a evitar la conformación en la provincia de estructuras y servicios administrativos provistos por el Estado Nacional, coherente con un estado de cosas signado por la emergencia administrativa, social, y económica, que exige al Estado conducirse con racionalidad en el gasto, allí donde hacerlo no afecte derechos básicos. Por último, en cuanto a la violación a la tutela judicial efectiva y al acceso irrestricto a la justicia, adhiere al voto de la Dra. Kogan. De tal modo, propone se haga lugar al recurso extraordinario, en tanto que la normativa cuestionada no es inconstitucional, disponiendo se devuelvan las actuaciones al Tribunal de origen a sus efectos, atento no encontrarse expedita la vía judicial en los términos de la Ley 15.057, artículos 2, inciso "j", y 103.

Los Dres. Pettigiani y Torres, adhieren al voto de la Dra. Kogan. Consecuentemente, la SCBA resuelve hacer lugar al recurso extraordinario de ley interpuesto, revocando el fallo de grado en cuanto resuelve la inconstitucionalidad de la Ley 14.997, declarando la incompetencia en este estado del Tribunal de origen, ordenando la remisión a sus efectos.

#### *Aspectos Principales.*

Tal y como se desprende de lo precedentemente expuesto, la sanción de la Ley 15.057 resulta el eje central que fundamenta el dictado del fallo en estudio, siendo insoslayable que el mismo se sustenta en la existencia de sus artículos 2, inciso "j", y 103, es decir, en la posibilidad de iniciar una acción judicial plena, con posterioridad a la instancia administrativa. Dable, entonces, es destacar cuanto disponen los citados artículos de la Ley 15.057.

Específicamente, su artículo 2, inciso j, establece que los Juzgados de Trabajo conocerán en la revisión de las resoluciones dictadas por las CMJ, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2, segundo párrafo, de la Ley 27.348. Dicha revisión deberá ser interpuesta a través de una acción laboral ordinaria, dentro del plazo de 90 días hábiles judiciales, desde la notificación de la resolución de la CMJ, acompañando los instrumentos que acrediten el agotamiento de la vía administrativa y/o la configuración de silencio por parte de la CMJ. La acción podrá iniciarse prescindiendo de la obligatoriedad de interponer recurso ante la CMC. El artículo 103 precisa que, desde la sanción de la norma y hasta tanto se pongan en funcionamiento los juzgados y cámaras de apelación del trabajo, la revisión establecida en el artículo 2, deberá interponerse ante los Tribunales del Trabajo competentes. Consecuentemente, desde la sanción de la Ley 15.057, en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, el trabajador afectado

por un accidente de trabajo o enfermedad profesional, luego de concluida la instancia administrativa, está habilitado a iniciar una acción plena de conocimiento en sede judicial.

Ahora bien, el fallo en análisis tiene dos dimensiones de aplicación. Primeramente, la directa consecuencia de precisar, siempre en función de la Ley 15.057, la obligatoriedad de transitar la instancia administrativa ante las CMJ, previamente a iniciar una acción judicial, declarando la constitucionalidad de la Ley 14.997. Por otra parte, y como lógica derivación, ordena una cuestión de hecho que venía verificándose en la Provincia de Buenos Aires, puntualmente en los Tribunales del Trabajo de Quilmes, donde, en algunos casos, aun con la instancia administrativa cumplida ante la CMJ de dicha jurisdicción, frente al inicio de una posterior acción judicial en los términos de la Ley 15.057, si el trabajador tenía domicilio en Quilmes, pero su lugar de prestación de servicios se encontraba en CABA, a través de la declaración de inconstitucionalidad de oficio de la Ley 14.997 de adhesión a la Ley 27.348, la demanda era rechazada en los términos del artículo 3 de la Ley 11.653, privando así, incomprensiblemente, el acceso del trabajador a la justicia.

Lo propio en el caso de un trabajador con domicilio y lugar de prestación de servicios en Quilmes, que, habiendo cumplimentado la instancia administrativa ante la CMJ de dicha jurisdicción, iniciando una posterior acción judicial en los términos de la Ley 15.057, frente a la declaración de inconstitucionalidad de oficio de la Ley 14.997 de adhesión a la Ley 27.348, la demandada interponía Recurso Extraordinario de Inaplicabilidad de Ley, remitiéndose las actuaciones a la SCBA, dilatando, con resultado incierto, el acceso del trabajador a la justicia. Ello, como se expuso, aun cuando el trabajador cumplimento la instancia administrativa previa ante las CMJ y acompañó los instrumentos que acreditan el agotamiento de la misma. Generándose, en este particular, una violenta restricción de acceso a la justicia motivada por un mero tecnicismo, consistente en perseguir la revocación del fallo de grado, en cuanto declaro la inconstitucionalidad de la Ley 14.997, aun cuando el trabajador observo, cumplimiento y acredito el agotamiento de la vía administrativa, es decir, cuando en los hechos no existe formal agravio que motive la interposición y concesión del recurso extraordinario. Citando, por caso, los autos "Maldonado Cesar Maximiliano c/ Swiss Medical Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. s/ Accidente de Trabajo – Acción Especial" Expte. 34470, en trámite ante el Tribunal de Trabajo N° 2 de Quilmes, en los cuales, aun habiéndose cumplimentado y acreditado el agotamiento de la instancia administrativa, ante la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 14.997, la demandada interpuso Recurso Extraordinario de Inaplicabilidad, concediéndose el mismo y remitiéndose las actuaciones a la SCBA, rechazándose en la instancia de origen las fundamentaciones argumentadas por la actora a través de la interposición de revocatoria.

Ante lo ecléctico que resulta el marco jurídico que regula el sistema de riesgos del trabajo, la solución adoptada en el fallo en estudio supone la opción por el mal menor. Concretamente, en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires resulta menos gravoso dilatar el inicio de una acción judicial por espacio de 2 a 6 meses, plazo promedio que, en circunstancias normales, insume el trámite administrativo, que cuestionar la constitucionalidad de la Ley 27.348 y de la Ley 14.997. Ello, no por por considerar que dicha remisión previa y obligatoria a las

CMJ resulte constitucionalmente legítima, sino, pragmáticamente, por representar el camino más corto para lograr sustanciar una acción judicial en los términos de la Ley 15.057.

No obstante, compartimos la solución propuesta por el voto en minoría en relación a que la Ley 14.997 afecta y vulnera las autonomías provinciales, los artículos 5, 75 inciso 12, 121 y 122 de la CN, pues altera el régimen de administración de justicia en el fuero local. Además de ello, fundamental es destacar que el fallo omite referirse en modo concreto e inequívoco a la constitucionalidad del trámite ante las CM, ello, sin dudas, a fines de evitar colisionar con la Doctrina Legal de la SCBA en los precedentes "Quiroga", "Fedcsuk", "Alvarenga", "Sparnochía", y "Clavijo", entre otros, que pondría en crisis la congruencia en las decisiones del máximo tribunal provincial, pese a que los dos primeros fueron citados por los votos en mayoría.

Atento lo precedentemente expuesto, en los pronunciamientos individuales se aborda el análisis de la Ley 14.997 en sus aspectos formales, es decir, en el mecanismo de su sanción; la violación a preceptos constitucionales; la legitimidad y validez de una instancia administrativa previa de carácter obligatorio; las funciones jurisdiccionales de tribunales administrativos y el acceso irrestricto a la justicia.

Sin embargo, el fallo no logra evitar la consecuente afectación al principio de progresividad, afectando, como lógica derivación, el acceso irrestricto a la justicia en los términos del artículo 15 de la Constitución Provincial, por cuanto, como una verdad de Perogrullo, impide y dilata el mismo.

#### *Análisis de los Votos Individuales.*

Respecto de cada uno de los votos, es dable destacar los siguientes extremos: El Dr. GENOUD refiere a "*etapa previa ante las CMJ*", prácticamente como si se tratara de una mera formalidad, soslayando, por una parte, la producción de prueba y las facultades de que están dotadas las CMJ al respecto, y fundamentalmente, el carácter de *Cosa Juzgada* que revisten los acuerdos ante el SH. Este último extremo desconoce el estado de necesidad en que posiciona al trabajador el hecho de haber padecido un accidente de trabajo, transformando su necesidad en moneda de cambio, ya que la Ley 27.348, en contraposición al esquema original de la Ley 24.557, impide que el trabajador pueda percibir la indemnización determinada en la instancia ante las CMJ y, posteriormente, iniciar una acción judicial, puesto que el acto administrativo de homologación dispuesto por el SH otorga al acuerdo el carácter de cosa juzgada.

Por otra parte, refiere a la supuesta e hipotética existencia de "*un procedimiento bilateral que resguarda el derecho de defensa del trabajador*". Basta con sustanciar un expediente ante las CMJ en los términos de la Ley 27.348, para constatar que la realidad dista diametralmente de encontrarnos ante un procedimiento de tales características. Es bilateral solo por la obvia razón de que intervienen dos partes, mas no existe resguardo al derecho de defensa del trabajador, aun con el Patrocinio Letrado Obligatorio, puesto que las argumentaciones de índole jurídica se sustancian ante profesionales del arte de curar, que, aun en el caso de que sean verdaderas luminarias en su ciencia y saber, no poseen ninguna facultad en la ciencia del Derecho.

En cuanto al voto de la Dra. Kogan, curiosamente hace referencia al fallo "Burghi" de la JNT, pero omite los fallos "Mercado", dictado por la CNAT SALA

VII, y “Martínez” dictado por el JNT N° 41, que declaran la inconstitucionalidad de los artículos 1° a 4° de la Ley 27.348.

Refiere a los fallos “Quiroga” y “Fedcsuk”, indicando recordar que la SCBA sostuvo que no corresponde admitir la actuación de las CMJ y de la CMC si el posterior control judicial debe hacerse en el orden federal, es decir, que las objeciones constitucionales argumentadas en dichos fallos se consideran observadas a través de la acción judicial plena en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires en los términos de la Ley 15.057.

Es importante destacar que había resuelto la SCBA en los fallos “Quiroga”, “Fedcsuk”, “Alvarenga”, “Sparnochia”, y “Clavijo”.

En el fallo “Quiroga” se precisó:

*“...La Ley de Riesgos del Trabajo, en la norma sobre la que recayó decisión, afecta el derecho a la jurisdicción del trabajador, en cuanto atribuye a órganos administrativos funciones jurisdiccionales en los asuntos que ella regula e impone requisitos inadmisibles que condicionan el acceso a la instancia judicial...”.*

Del voto de la Dra. Kogan, interviniendo, además, como Magistrados Votantes, el Dr. Pettigiani y el Dr. Soria.

En el fallo “Fedcsuk” se resolvió:

*“...De allí que, en cualquiera de sus funciones, las comisiones médicas sustraen una facultad propia de los gobiernos provinciales -dictamen- o violan la garantía del juez natural -funciones jurisdiccionales administrativas- y avanzan sobre las atribuciones que son propias de los gobiernos provinciales, por lo que considero que la norma que las contiene -arts. 21, 22 de la L.R.T. y decreto 717/1996- es inconstitucional (arts. 39 y 166, Const. provincial)...”.*

*“...En efecto, las comisiones médicas asumen facultades jurisdiccionales, definiendo la naturaleza laboral del accidente, determinando y en su caso modificando el carácter y grado de incapacidad y el contenido y alcance de las prestaciones en especie, aun cuando medie controversia. Se afectan así sustancialmente las garantías de juez natural y del debido proceso (art. 18, C.N.)...”.*

*“...Por lo demás, el sistema creado por la L.R.T. -cualquiera fuere la apreciación sobre su acierto o error- no resulta ser una decisión legislativa que involucre sustanciales intereses públicos, en el sentido de derivarse de expresas directivas constitucionales. Refleja, a lo sumo, la exteriorización de una política orientada por el Poder Ejecutivo y el Congreso, en el sentido de establecer un nuevo equilibrio entre sectores de la relación laboral, con el fin de contrarrestar ciertos resultados considerados disfuncionales, emergentes de práctica de la anterior legislación sobre accidentes de trabajo. Cuanto menor fuere el interés público comprometido en la normativa que la Administración está llamada a aplicar ejerciendo atribuciones para dirimir conflictos entre partes, más extenso debe ser el control judicial de los actos que de aquélla emanan. Y ello implica un amplio acceso a la jurisdicción propiamente tal, así como procedimientos acordes que permitan un debate suficiente de las cuestiones de hecho y derecho sobre las que se estructura la contienda...”.*

Del voto de la Dra. Kogan, interviniendo, además, como Magistrados Votantes, el Dr. Genoud y el Dr. Soria.

Lo propio en los autos “Sparnochia”, “Alvarenga”, y “Clavijo”.

Ahora bien, ello impone la necesidad de distinguir el carácter federal de las



CMJ en los términos de las Ley 24.577, de las atribuciones jurisdiccionales que las mismas poseen, tanto en el esquema de la Ley 24.557, como de la Ley 27.348.

Insoslayable resulta que las CMJ ya no resultan organismos administrativos de carácter federal en idénticos términos a los impuestos por la Ley 24.557, habida cuenta la modificación de su artículo 46 en los términos del artículo 14 de la Ley 27.348. En virtud del cual, una vez agotada la instancia administrativa, las partes podrán solicitar la revisión de la resolución ante la CMC. Asimismo, el trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la CMJ ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la CABA, según corresponda al domicilio de la CM que intervino. Concretamente, concluida la instancia administrativa, el trabajador puede recurrir a la justicia laboral, a través de un mero recurso en el ámbito de la JNT y una acción judicial plena de conocimiento en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, en los términos de la Ley 15.057, en lugar de hallarse sometido a la Justicia Federal de la Seguridad Social.

No obstante, ello no altera, en forma alguna, las atribuciones jurisdiccionales que poseen las CMJ. Tal es así que la Ley 27.348 no incluyó modificaciones a los artículos 21 y 22 de la Ley 24.557, los que se mantienen incólumes.

En virtud de lo cual, tanto en el esquema de la Ley 24.557 como de la Ley 27.348, las CMJ asumen facultades jurisdiccionales, definiendo la naturaleza laboral del accidente, determinando y en su caso modificando el carácter y grado de incapacidad y el contenido y alcance de las prestaciones en especie, aun cuando medie controversia.

Lisa y llanamente, los fundamentos que en el citado fallo "Fedcsuk" motivaron la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 21 y 22 de la Ley 24.557, resultan idénticamente aplicables a la instancia administrativa impuesta por la Ley 27.348, habida cuenta no haberse incluido modificación alguna sobre los mismos. Dicho en otros términos, la posibilidad de iniciar, una vez concluida la instancia administrativa ante las CMJ, una acción judicial plena en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires en los términos de la Ley 15.057, no modifico ni altera, en forma alguna, las atribuciones jurisdiccionales que las mismas poseen, y que motivaron la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 21 y 22 de la Ley 24.557.

Por último, en relación a considerar cumplidos los requisitos fijados en el fallo "Estrada", recordamos que la CSJN supedita la constitucionalidad de las funciones jurisdiccionales de los tribunales administrativos para resolver cuestiones entre particulares, al cumplimiento de los siguientes extremos: 1) Creación del órgano por ley. 2) Se garantice su imparcialidad. 3) Razonabilidad de los objetivos políticos y económicos determinantes de su creación. 4) Control judicial posterior. 5) Que las atribuciones jurisdiccionales no refieran a la resolución de controversias entre particulares regidas por el derecho común.

De tal forma, se verifica que el procedimiento administrativo establecido por la Ley 27.348, por una parte, no cumplimenta el requisito establecido en el punto 2), por cuanto no se garantiza, en forma alguna, la imparcialidad de las CMJ y de la CMC, basta para ello una simple lectura del artículo 13 de la Ley 27.348 que modifica el artículo 37 de la LRT, disponiendo que *"...Los gastos de los entes de supervisión y control (SRT, CMJ, CMC, SH, etc.), serán financiados por las ART y los EA..."*, y, por otra parte, respecto del requisito mencionado en

el punto 3), los objetivos políticos y económicos que determinaron la sanción de la Ley 27.348, resultan, cuando menos, carentes de solidez y relevancia jurídica suficientes como para sostener su legitimidad.

En lenguaje coloquial y en buen romance, podemos afirmar que *“...el sistema creado por la Ley 27.348, cualquiera fuere la apreciación sobre su acierto o error, no resulta ser una decisión legislativa que involucre sustanciales intereses públicos, en el sentido de derivarse de expresas directivas constitucionales. Refleja, a lo sumo, la exteriorización de una política orientada por el Poder Ejecutivo y el Congreso, en el sentido de establecer un nuevo equilibrio entre sectores de la relación laboral, con el fin de contrarrestar ciertos resultados considerados disfuncionales, emergentes de práctica de la anterior legislación sobre accidentes de trabajo...”*. Tal y como resolviera oportunamente la SCBA en el citado fallo “Fedcsuk”.

Por último, el Dr. SORIA, refiere a la existencia de un estado de cosas signado por la emergencia administrativa, social, y económica. Lo cual es completamente cierto.

#### *Consecuencias del Fallo en Estudio.*

Concretamente, la directa consecuencia del fallo en análisis es la obligatoriedad de transitar la instancia administrativa ante las Comisiones Medicas previamente a iniciar una demanda judicial, afectándose, sin posibilidad de evitarlo, el principio de progresividad, el acceso irrestricto a la justicia y la tutela judicial efectiva. Pero ello no porque resulte contrario a derecho la instrumentación de una instancia administrativa como condición previa a la radicación de una acción judicial, sino porque se impone la obligatoriedad de transitar un procedimiento que fuera ya declarado inconstitucional, tanto por la CSJN como por la SCBA.

De esta forma, el fallo en análisis no logra evitar colisionar con la Doctrina Legal de la SCBA en los precedentes “Quiroga”, “Fedcsuk”, “Alvarenga”, “Sparnochia”, y “Clavijo”, entre otros, afectando no solo la congruencia sino, además, la coherencia histórica en las decisiones del máximo tribunal provincial, al contrariar lo resuelto en los citados precedentes en relación al procedimiento administrativo ante las CMJ impuesto por la Ley 27.348.

Procedimiento administrativo que observa las mismas fallas de base de que adolecía en los términos de la Ley 24.557. Un procedimiento en el cual, sistemáticamente, los porcentajes de incapacidad determinados, cuando ello sucede, son sensiblemente inferiores a los determinados judicialmente utilizando el mismo baremo de aplicación. Un procedimiento que destierra la imparcialidad, habida cuenta, por caso, la estrecha relación entre los médicos de la SRT y los médicos que intervienen por las ART, no en su intrínseca condición de personas, sino en su condición de profesionales, puesto que, al compartir el mismo reducido espacio físico, diariamente, en toda la extensión de su jornada de trabajo, adquieren una familiaridad que atenta, al menos, con la idealización de la imparcialidad. Un procedimiento que, retomando las palabras del Dr. Soria en cuanto a la emergencia social y económica, aprovecha la misma en beneficio de las ART y en perjuicio de los derechos del trabajador, puesto que, si bien es cierto que la resolución del caso concreto, eventualmente, se materializa en tiempos ajenos al estándar normal de la justicia, no menos cierto es que, como expusimos, los porcentajes de incapacidad determinados son inferiores a la real magnitud de las dolencias

verificadas, explotando así el estado de necesidad del trabajador.

Párrafo aparte en las presentes consideraciones merece la oportunidad en que fue dictado el fallo en estudio.

Como detallamos, el Dr. SORIA refiere a la existencia de un estado de cosas signado por la emergencia administrativa, social, y económica.

Lo que nos lleva a destacar la palmaria e innegable ausencia de oportunidad del fallo en análisis, que se inscribe dentro de la dinámica restrictiva que la SCBA viene desplegando desde el mes de Marzo de 2020 en función de la crisis sanitaria de público y notorio, todo ello en los términos de la Resolución 386/2020 de la SCBA.

En este estado de situación, el fallo en análisis se presenta, en el mejor de los casos, como sideralmente desconectado de la realidad, ya que establece la constitucionalidad de la Ley 14.997, y, consecuentemente, la obligatoriedad de concurrir a las CM, previamente al inicio de una acción judicial, aun cuando, en los términos del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, brutalmente impuesto por el DNU 297/2020 en fecha 19/03/2020, y sus respectivas prorrogas, al momento de redactarse este análisis, las CM están cerradas en la región del AMBA, en forma mayoritaria.

Las CM están cerradas, no existe atención presencial, no existe sustanciación alguna de los expedientes en trámite con audiencia medica pendiente de fijación y/o de reasignación de fecha, los plazos administrativos se mantuvieron suspendidos hasta el 01/09/2020, reanudándose los mismos en los términos de la Resolución SRT 67/20 para actos que puedan ser cumplidos en forma remota no presencial, sustanciándose desde dicha fecha, únicamente, los expedientes en los cuales estaba pendiente la emisión del respectivo dictamen médico, puesto que, aun los inicios de nuevos trámites, a través del sistema de ventanilla electrónica, como lógica derivación, no sustanciaran las audiencias médicas, hasta tanto se modifique la situación sanitaria.

En virtud de lo cual, la afectación al acceso irrestricto a la justicia, aun circunstancialmente, resulta, al día de la fecha, total. Puesto que, como lógica derivación, el fallo en estudio impone el cumplimiento de la instancia administrativa ante las CMJ en momentos en los cuales ello resulta material y físicamente imposible, sin existir un horizonte cierto y/o, cuando menos previsible, de normalización, impidiendo así, fatalmente, la reparación de los daños sufridos por un trabajador afectado por las consecuencias invalidantes derivadas de una contingencia cubierta por el sistema de riesgos del trabajo.

Por último, reparando nuevamente en las palabras del Dr. Soria en cuanto a la emergencia social y económica, el fallo en análisis genera la directa consecuencia de que dicha coyuntura, de franco público y notorio, beneficia directamente a las ART en perjuicio de los derechos del trabajador.

Las consecuencias económicas producto del aislamiento, de su brutal extensión que superará, cuando menos a la fecha, los 7 meses, de la virtual paralización de la economía y de la matriz productiva, resultan innegables, palmarias y evidentes, para todos aquellos que trabajamos en forma independiente y en el sector privado. La escalada en los índices de pobreza, indigencia, y el aumento de la tasa de desempleo son datos objetivos.

En este cuadro de situación, nuevamente, consecuencia de fallos como el presente, se explota el estado de necesidad de un trabajador afectado por un infortunio laboral en beneficio de los intereses de las ART.

El análisis es bastante simple pero no por ello menos cierto. Imaginemos el caso de un trabajador, con domicilio y lugar de prestación de servicios en la región del AMBA, que sufrió un accidente de trabajo y al cual se le otorgó el alta médica posteriormente al 19/03/2020. Luego de dictado el fallo en estudio, este trabajador se encuentra a la espera de que las CMJ tengan a bien volver a funcionar plenamente para poder iniciar su trámite administrativo obligatorio. La determinación de su incapacidad y, posteriormente, la cuantificación de su indemnización, carece de plazo cierto, no resulta posible avizorar una fecha estimativa. Todo ello en el marco de una economía inflacionaria, con una constante pérdida del valor adquisitivo de la moneda, y ante un escenario donde la incertidumbre es la figura principal.

¿Podemos pensar que el trabajador de nuestro ejemplo, en caso de discrepancia con el porcentaje de incapacidad que eventualmente determine la CMJ, iniciara una posterior acción judicial?, ¿o la lógica estadística nos indica mayores probabilidades de que acepte la decisión de la CMJ?

La respuesta está en el estado de necesidad en que posiciona a un trabajador el haber sufrido un accidente de trabajo. Pensemos, además, en la enorme cantidad de trabajadores que se encuentran en la misma situación, es decir, con un alta médica otorgada luego del 19/03/2020 y a la espera de poder iniciar su trámite administrativo obligatorio.

Como lógica derivación, una vez reanudada la plena actividad en las CMJ habrá de materializarse la circunstancia de que, más allá de los casos de rechazo de la contingencia o del carácter laboral de las patologías, o bien los casos en los cuales se determine la ausencia de incapacidad, ya no concurrirán a la justicia solamente los trabajadores que discrepen con la decisión de las CMJ, sino quienes, además de ello, puedan sobreponerse al estado de necesidad en que se encuentran, fruto no solo de haber padecido un infortunio laboral, sino, además, de verse afectados por la emergencia social y económica reseñada en las palabras del Dr. Soria.

Por último, dable es destacar que, conforme los términos del fallo en estudio, la SCBA desestimo la oportunidad de establecer, a través del mismo, mandatos o pautas de implementación remedial.

Tal y como postula el Dr. Gustavo Arballo, al presentar el "*Modelo VERA*", un fallo que se expida sobre la constitucionalidad de una norma, puede contener cuatro elementos, Validez, Enunciación, Remedio y Alcance. En cuanto al elemento "Remedio", a través de las sentencias de tipo "exhortativas", los tribunales pueden impartir instrucciones dirigidas a asegurar la tutela efectiva del derecho declaran, de tal forma proyectan la resolución a futuro, más allá del marco de la causa, a través de mandatos que, en la lógica del fallo "Kot" de la CSJN, pueden estar dirigidas al Estado como a particulares. Ya sea a través de una instrucción específica, una comunicación, o bien la apertura de una instancia de coordinación para avanzar en los aspectos preliminares o centrales de una decisión. Asimismo, como acto de imperio, tal exhortación puede estar vinculada a un plazo temporal. (Arballo G. (2020). El Modelo Vera como Matriz Analítica de Constitucionalidad. Curso Integral de Análisis Constitucional. Colegio de Abogados de Bahía Blanca – Expuesto originariamente en ARBALLO, Gustavo, VEMA, Un modelo de taxonomía para los "nuevos tipos" de sentencias constitucionales en la Corte Suprema Argentina, en "Debates de Actualidad", Revista de la Asociación Argentina de

Derecho. Constitucional, N° 200, 2009).

En el fallo en estudio, presente lo expuesto y contrastable en relación a que el procedimiento administrativo impuesto por la Ley 27.348 observa las mismas fallas de base de que adolecía en los términos de la Ley 24.557, puntualmente, por caso, el hecho de que los porcentajes de incapacidad determinados, cuando ello sucede, son sensiblemente inferiores a los determinados judicialmente utilizando el mismo baremo de aplicación, se evidencia que la SCBA desestimó la posibilidad de dictar una sentencia de tipo exhortativa, a través de la cual asegurar la tutela efectiva de los trabajadores a lo que se obliga a concurrir ante las CMJ.

En este particular, la exhortación podría haber estado dirigida a analizar las citadas diferencias en cuanto a la determinación de porcentajes de incapacidad en sede administrativa y en sede judicial, utilizando el mismo baremo de aplicación. Para ello podría haberse tomado una muestra sobre cierta cantidad de expedientes judiciales, iniciados luego de haberse sustanciado la instancia administrativa, a fines de determinar en qué cantidad de todos ellos los porcentajes de incapacidad determinados judicialmente, resultaron ser superiores a los originalmente determinados en la instancia administrativa. De tal forma, ante la comprobación de que los porcentajes de incapacidad determinados en la instancia administrativa resultan inferiores a los determinados posteriormente en la instancia judicial, utilizando el mismo baremo de aplicación, exhortar al Estado Nacional, del cual depende la SRT como entidad autárquica dentro de la órbita del M.T.E.YS.S., a una correcta, legítima, justa y oportuna, aplicación tanto del Listado de Enfermedades Profesionales, aprobado mediante el Decreto 658/96, como de la Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales, aprobada a través del Decreto 659/96, en los términos del Decreto 49/2014.

Ello a fines, como expusimos precedentemente, de asegurar la tutela efectiva de los trabajadores a lo que se obliga a concurrir ante las CMJ, en lugar de dejarlos librados a la suerte de lo que se resuelva en un procedimiento administrativo que fuera ya declarado inconstitucional, tanto por la CSJN como por la propia SCBA.

#### *Conclusiones.*

Atento el análisis precedente, podemos concluir que el fallo en análisis, en cuanto establece la obligatoriedad de transitar la instancia administrativa ante las Comisiones Médicas previamente a iniciar una demanda judicial, afecta, sin posibilidad de evitarlo, el principio de progresividad, el acceso irrestricto a la justicia y la tutela judicial efectiva. Pero ello no porque resulte contrario a derecho la instrumentación de una instancia administrativa como condición previa a la radicación de una acción judicial, sino porque se impone la obligatoriedad de transitar un procedimiento que fuera ya declarado inconstitucional, tanto por la CSJN como por la SCBA.

Consecuentemente, el fallo en análisis no logra evitar colisionar con la Doctrina Legal de la SCBA en los precedentes "Quiroga", "Fedcsuk", "Alvarenga", "Sparnochía", y "Clavijo", entre otros, afectando no solo la congruencia sino, además, la coherencia histórica en las decisiones del máximo tribunal provincial, al contrariar lo resuelto en los citados precedentes en relación al procedimiento administrativo ante las CMJ impuesto por la Ley 27.348.

Extremos que, presente el reconocido estado de cosas signado por la

emergencia administrativa, social, y económica, explota el estado de necesidad de un trabajador afectado por un infortunio laboral en beneficio de los intereses de las ART.

*Corolario.*

Todo ello nos lleva, como trabajadores del derecho, a la encrucijada de optar, en un caso concreto en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, por interponer un reclamo de estricta pureza jurídica, fundamentando las violaciones a la CN, a los diversos TIJC, a la CPBA, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 14.997, de la Ley 27.348, y de los artículos aplicables y vigentes de la LRT, entre ellos los artículos 21 y 22, para lograr sustanciar una acción judicial sin transitar la instancia administrativa, teniendo presente que el mismo habrá de atravesar el derrotero de las distintas instancias, hasta concluir, años después, con sentencia de la CSJN, o bien, optar por una solución de índole pragmática, transitar la instancia administrativa, para, posteriormente, iniciar una acción judicial en los términos de la Ley 15.057.

Sin dudas, teniendo presente que las acciones judiciales pertenecen a los trabajadores y no a los letrados que las sustancian, la función social de nuestra profesión nos impone el deber ético y moral de buscar y encontrar soluciones allí donde parece no haberlas, como medio de lograr que el trabajador obtenga la justa reparación de un infortunio laboral, en el menor tiempo posible.

#### ABREVIATURAS.

- AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires.
- ART: Aseguradora de Riesgos del Trabajo.
- CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- CM: Comisiones Medicas.
- CMC: Comisión Medica Central.
- CMJ: Comisión Medica Jurisdiccional.
- CN: Constitución Nacional.
- CNAT: Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.
- CPBA: Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- EA: Empleador Autoasegurado.  
Federal de la Seguridad Social.
- JNT: Justicia Nacional del Trabajo.
- LRT: Ley de Riesgos del Trabajo.
- OIT: Organización Internacional del Trabajo.
- PEN: Poder Ejecutivo Nacional.
- SCBA: Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires.
- SH: Servicio de Homologación.

-SRT: Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

-TIJC: Tratados Internacionales con Jerarquía Constitucional.