

XIX CONFERENCIA NACIONAL DE ABOGADOS

“Acceso a la justicia. Roles de la abogacía”

La Plata, 24, 25 y 26 de abril de 2019

Comisión nº 1 - Vulnerabilidad y acceso a la justicia. Tutela diferencial. Derecho social.

Título: La “cosa juzgada” en el ámbito de las comisiones médicas y la “caducidad” que afecta derechos sustanciales laborales

Autores: Juan J. Formaro y Diego A. Barreiro

Institución: Instituto Derecho del Trabajo Colegio Abogados de San Isidro - Sección Derecho del Trabajo IDEL (FACA)

Dirección: Acassuso nº 17, 2º “A”, San Isidro (CP 1642)

Teléfono: 011-3449-2123

Sumario: Mediante la ley 27.348, el legislador nacional ha buscado imponer en materia de riesgos del trabajo el tránsito obligatorio, previo y excluyente ante comisiones médicas federales. En el diseño de la ley citada la intervención judicial se exhibe como un recurso impuesto bajo apercibimiento de considerar que existe “cosa juzgada administrativa en los términos del art. 15 de la ley 20.744” (art. 2º, ley 27.348). Ese recurso, según la reglamentación de la SRT, debe interponerse dentro del plazo de quince días contra los actos del titular del Servicio de Homologación que concluyen el procedimiento sin que las partes arriben a un acuerdo (art. 16, res. 298/17). Las adhesiones provinciales (art. 4º, ley 27.348) que a la fecha se efectuaran, han adoptado en algunos casos el procedimiento expuesto en el párrafo anterior (adhesiones incondicionadas), y en otros han creado regulaciones especiales admitiendo la revisión por la vía de una demanda ordinaria. En este último caso las leyes locales refieren generalmente a la necesidad de interponer esa demanda en un plazo acotado, bajo pena de “caducidad” (siguiendo el modelo cordobés, que fue el primero en adoptar ese diseño). El objeto de este trabajo es analizar si es posible hablar de “cosa juzgada administrativa” en los términos que pretende el legislador, y advertir sobre la pretendida “caducidad” que concluye afectando derechos sustanciales que cuentan con especial amparo constitucional.

I.- La arbitraria extrapolación que origina conflictos.

Mientras la doctrina especializada ha enseñado sin titubeos que los conflictos de “derecho común” entre “privados” no pueden ser por vacua decisión legislativa objeto de resolución por entes administrativos¹, el sistema de riesgos del trabajo se empecina en la dirección contraria.

Así, no solo viola la doctrina de los propios fallos en los que arguye apoyarse, sino que adopta para un campo donde rige el derecho común conceptos del derecho administrativo que no están creados para operar allí, y los mezcla con institutos del derecho laboral. Toda esa arbitraria extrapolación de elementos produce efectos absurdos.

Basta leer a Cassagne para conocer que, según las palabras del propio Alberdi, “para falsear y bastardear la Constitución Nacional de la República Argentina, no hay sino comentarla con los comentarios de la Constitución de Estados Unidos”. Y en relación a ello comprender que, como enseña el citado profesor de derecho administrativo, el sistema argentino difiere sustancialmente en ciertos aspectos del norteamericano, y la simplificada asimilación entre ambos quita relevancia al art. 109 de la CN (ex art. 95) y sus fuentes².

La interdicción constitucional para el ejercicio de funciones judiciales por parte del Poder Ejecutivo en nuestro medio (art. 109, CN), se conecta además con la garantía de defensa en juicio (art. 18, CN) y la existencia jueces a quienes corresponde juzgar las causas (art. 116, CN).

Es por ello que solo excepcionalmente las leyes pueden crear tribunales administrativos, que además tienen como objeto natural juzgar los actos de la Administración, por razones de especialización y nunca con jurisdicción general³.

Por otro lado, en materia de derecho administrativo operan nociones que fueron desarrolladas en torno a las particularidades de esa rama: así como antiguamente se requirió la venia legislativa para acceder a la justicia demandando al Estado (por la protección especial que a aquél se dispensaba), luego se concretó en el caso “Carman de Cantón”⁴ la noción de “cosa juzgada administrativa” para colocar un límite a la actividad estatal en beneficio del administrado (es decir, para impedir a la administración volver contra sus propios actos en desmedro del particular), y

¹ Cassagne, Juan C., Las facultades jurisdiccionales de los entes reguladores (a propósito del caso “Ángel Estrada”), LL, 2005-C-736.

² Cassagne, Juan C., El acceso a la justicia administrativa, en www.cassagne.com.ar/publicaciones/_El_acceso_a_la_justicia_administrativa.pdf

³ Cassagne, Juan C., nota anterior.

⁴ CSJN, 14/8/36, “Carman de Cantón, Elena c. Gobierno de la Nación”, Fallos 175:368.

posteriormente se colocaron plazos de “caducidad” para accionar contra el Estado (con el fin de dar certeza a las relaciones jurídicas donde este último es “parte”, siendo ello incluso objeto de cuestionamiento constitucional⁵).

El derecho laboral, por su lado, reposa también en institutos propios: la cosa juzgada administrativa del art. 15 de la LCT refiere a la homologación de “acuerdos”, la “caducidad” que el derecho de fondo admite es extremadamente ceñida (art. 259, LCT) y existen plazos de prescripción fijados por el legislador nacional (que las normas locales no pueden alterar por vía directa ni indirecta).

Por otro lado, también la normativa del derecho “civil” interrelaciona con la laboral, en función de las diversas acciones posibles (arts. 4 y 6, ley 26.773).

Sin embargo, el legislador obcecado en su afán de reducir todo ese complejo mundo de “derecho” a la intervención de médicos y asesores letrados meramente contratados, y finiquitar allí con él si no media “apelación”, utiliza en las normas que redacta determinadas nociones que son incompatibles con aquello que procura.

II.- El acto cuya apelación se dispone.

Sin ingresar en el debate sobre determinados supuestos donde la aprehensión de los casos por el trámite administrativo es dudosa, por no haberlos previsto la ley o por ser allí manifiestamente irrazonable (v.gr., fallecimiento del trabajador o empleo no registrado aún con afiliación), puede advertirse sintéticamente que las comisiones médicas intervendrán en las siguientes hipótesis:

- a) Rechazo de la contingencia (art. 1º, res. 298/17).
- b) Divergencia en la determinación de la incapacidad (art. 3º, res. 298/17).
- c) Determinación de la incapacidad (art. 4º, res. 298/17).
- d) Presentación de una propuesta de convenio entre las partes (art. 19, res. 298/17).

En el diseño de la ley 27.348 y su reglamentación administrativa (res. 298/17 y su aclaratoria res. 899-E/17, ambas dictadas por la SRT), la comisión médica está conformada por los médicos que emiten los dictámenes (como fijara el decr. 717/96), pero además por el “Servicio de Homologación” (art. 3º, ley 27.348) que es el encargado de emitir el acto administrativo definitivo que concluye y agota esa instancia (arts. 2º y 3º, res. 899-E/2017, SRT).

Son los médicos de la comisión los que llevan a cabo el proceso previo y quienes emiten el dictamen médico, que se notificará a las partes y al empleador, pudiendo interponerse contra el mismo un pedido de rectificación o aclaración por

⁵ Cassagne, Juan C., Acerca de la caducidad y prescripción de los plazos para demandar al Estado Nacional, ED, 45-829.

meras contradicciones formales u omisiones (art. 10, res. 298/17). Pero una vez dictado, las actuaciones pasan al Servicio de Homologación para la realización de una "audiencia de acuerdo" (arts. 10, última parte, y 12, res. 298/17).

Y es allí donde la reglamentación establece la posibilidad de interponer el recurso que prevé el art. 2º de la ley 27.348. Lo hace en el art. 16 de la res. 298/17, que en su primer párrafo textualmente dice: *"Los actos del Titular del Servicio de Homologación de la Comisión Médica, que concluyan el procedimiento sin que las partes arriben a un acuerdo, serán susceptibles de los recursos previstos en el art. 2º de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo"*.

La cuestión no es menor, puesto que según la reglamentación el "objeto" del recurso es el acto del titular del Servicio de Homologación que concluye el procedimiento sin acuerdo. Falta de acuerdo que jamás podrá acarrear efectos de "cosa juzgada".

III.- El art. 15 de la LCT y la inexistencia de "cosa juzgada" en el marco de la ley 27.348.

Dice el art. 2º de la ley 27.348: *"Los decisorios que dicten las comisiones médicas jurisdiccionales o la Comisión Médica Central que no fueren motivo de recurso alguno por las partes, así como las resoluciones homologatorias, pasarán en autoridad de cosa juzgada administrativa en los términos del art. 15 de la ley 20.744"*.

La remisión al art. 15 de la ley 20.744 coloca a la situación en un terreno particular, pues aquel precepto de fondo está llamado a operar frente a los "acuerdos transaccionales, conciliatorios o liberatorios", estableciendo sus pautas de validez.

La ley 27.348, por el contrario, deriva a la citada norma con pretensiones de consolidar con ello decisiones del órgano administrativo, cuando el único supuesto que tal vez podría encuadrar en la remisión sería el atinente a la presentación ante el servicio de homologación cuando las partes arriben a un acuerdo, y jamás extraer efectos de "cosa juzgada" ante la ausencia de conformidad expresa del trabajador.

La cita del art. 15 de la LCT no es gratuita e impone una resolución "que acredite" que se ha alcanzado una justa composición de los derechos e intereses de las partes, siendo pasible de sanciones y penas la autoridad administrativa que omita ello (conforme párrs. 1º y 3º de aquella norma).

En el marco de la ley 27.348 no se prevé tal proceder, y por el contrario con la arbitraria cita del art. 15 de la LCT (que entonces se viola) se pretende otorgar carácter de cosa juzgada a un acto administrativo que cierra una instancia justamente por inexistencia de acuerdo (art. 16, res. 298/17 SRT). Es decir, intenta extraer dicha consecuencia del rechazo explícito por parte del dañado.

La violación de las normas es evidente: jamás puede surtir los efectos legales de la "cosa juzgada" por acuerdo (art. 15, *LCT*), un acto que deja constancia de la inexistencia de aquel. Tampoco podría extraerse dicha consecuencia aún del silencio, porque la lógica de la ley laboral lo prohíbe (art. 57, *LCT*).

En definitiva, con una burda alusión a la existencia de "cosa juzgada administrativa" se pretenden fulminar derechos indisponibles y de raigambre constitucional.

IV.- Mas sobre la “cosa juzgada administrativa”.

Ha enseñado Gordillo que la expresión cosa juzgada “administrativa”, muy difundida, encierra una confusión con la cosa juzgada “judicial”. Explica el profesor citado que “cosa juzgada en sentido estricto es sólo la que se produce respecto de las sentencias judiciales”, pues la cosa juzgada administrativa implica tan sólo una limitación a que “la misma administración” revoque, modifique o sustituya el acto (aunque podría hacerlo si con ello beneficia al interesado) y no impide que el acto sea impugnado y eventualmente anulado en la justicia⁶.

Aún cuando la administración no sea parte y un órgano de aquella se constituya en “tribunal” (hipótesis que como ya hemos visto es extremadamente excepcional en nuestro sistema constitucional), lo decidido jamás puede adquirir efecto de “cosa juzgada” que vede al interesado llevar la controversia a sus jueces con plenitud de debate (fáctico y jurídico). Lo obrado en sede administrativa, en función de ciertos pasos establecidos por una mera reglamentación, jugado a la vez a su suerte a la luz de lo que “decida” personal contratado (sin garantías de idoneidad, imparcialidad ni estabilidad para sí ni terceros), no puede borrar el derecho del dañado a llevar la pérdida de su integridad psicofísica (que para el asalariado constituye su bien maspreciado) al Poder que la Constitución previó para ello.

La ley 27.348, como ya se ha dicho, inserta la intervención previa de un órgano administrativo en cuestiones atinentes al derecho común y entre privados. No tiene aptitud, por ende, para impedir que el legitimado por la normativa de fondo concurra, dentro del plazo de prescripción que aquella prevé, a la justicia ordinaria para el reconocimiento de su derecho.

El tránsito por la vía administrativa, frente a un órgano lego no jurisdiccional, no puede aniquilar un derecho que emerge de la normativa común y que debe naturalmente ser dilucidado por el poder constitucionalmente encargado de ello (arts. 109 y 116, *CM*).

⁶ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, 10 ed., FDA, Buenos Aires, 2011, t. 3, cap. VI, p. 3.

Más aún cuando ni siquiera el propio legislador se animó a limitar la revisión a un plazo inferior al de la prescripción, ya que no ha sido la ley 27.348 sino la reglamentación (art. 16, res. 298/17 SRT) la que estableció el término en los quince días.

V.- La “caducidad” en las adhesiones provinciales.

Como adelantáramos al inicio, las adhesiones provinciales a la faz procedimental de la ley 27.348 (arts. 1º a 4º), han sido llevadas a cabo siguiendo en su mayoría el “modelo cordobés”.

La ley 10.456 de aquella provincia estableció (art. 3º) que los “recursos ante el fuero laboral” debían formalizarse “a través de la acción laboral ordinaria” 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”.

Corrientes (art. 3º, ley 6429) y Mendoza (art. 3º, ley 9017) adoptaron idéntica solución. Entre Ríos redujo el plazo a “15 días”, también bajo apercibimiento de “caducidad” (art. 5º, ley 10.532). Río Negro fijó el plazo en “60 días” (art. 7º, ley 5253), San Juan en “30 días” (ley 1709-K) y Tierra del Fuego en “20 días” (ley 1199). Buenos Aires, mediante la vigencia anticipada de ciertas cláusulas de su nueva normativa procesal, estableció el plazo en “90 días” (arts. 2, inc. j), y 103, ley 15.057). Sólo la Provincia de Jujuy (art. 8º, ley 6056) dispuso que los llamados recursos ante el fuero laboral deben formalizarse a través de la acción laboral ordinaria “dentro del plazo de prescripción conforme la legislación de fondo, contado desde la notificación de la resolución emanada de la comisión médica jurisdiccional”.

La pretendida “caducidad” que establecen las normas procesales (leyes locales ya citadas) es un agravio a los más básicos principios jurídicos.

VI.- La caducidad que afecta derechos sustanciales laborales.

Hemos visto que según la redacción de la ley 27.348, el legislador impone el tránsito ante un órgano previo administrativo, permitiendo “apelar” el acto de cierre del funcionario que da cuenta de la inexistencia de acuerdo, y pretendiendo acordar alcances de cosa juzgada “en los términos del art. 15 de la LCT”.

En tal contexto, la subversión de la premisa constitucional (art. 109, CN) no puede purgarse clausurando el debate cuando ante un funcionario público el damnificado está manifestando su disconformidad con lo obrado, y la decisión de acudir a sus jueces. Así, la caducidad fijada por las leyes provinciales, y la que tácitamente establece una mera reglamentación de la SRT en el orden nacional, afecta la lógica constitucional y del derecho común de fondo. Jamás puede operar para

borrar los plazos de prescripción dentro de los cuales los legitimados pueden hacer valer sus derechos sustanciales ante la justicia, conclusión a la que se arriba desde diferentes vías.

a) La caducidad y la prescripción.

Desde antiguo la doctrina debate sobre el deslinde entre los conceptos de “caducidad” y “prescripción”.

Decía Acdeel Salas que no existe una teoría precisa y completa con la que se pueda distinguir netamente la caducidad de la prescripción⁷. Sin embargo, hay cierto consenso al afirmar que el plazo de caducidad es aquel dentro del cual se debe realizar un acto que dará nacimiento o consolidará un derecho o una acción⁸.

En materia de infortunios laborales, el derecho indemnizatorio nace con la contingencia que produce efectos dañosos.

b) La caducidad de los derechos laborales.

Conocedor de los alcances jurídicos del término, el legislador laboral fue celoso y tajantemente sentó, en el art. 259 de la LCT, que “no hay otros modos de caducidad que los que resultan de esta ley”.

La norma vigente establece entonces que la caducidad en el marco del contrato de trabajo solo puede resultar de la LCT. Por ello, aún cuando fuera de su redacción taxativa se considerase que la caducidad pudiera fijarse por cuerpo normativo con su misma jerarquía legal, nunca podría sostenerse que aquella puede derivar de una mera reglamentación (resoluciones de la SRT) o de leyes provinciales que no pueden regular afectando derechos de fondo. Lo contrario implica violentar las directivas constitucionales (arts. 31, 75, inc. 12, y cctes., *CM*).

Ha explicado De la Fuente que la “ratio” o el “espíritu” del art. 259 LCT tiene una clara finalidad protectoria, pues con dicha norma se trata de descalificar las caducidades que pudieran perjudicar al trabajador, en cuanto podría constituirse en un peligroso medio para convalidar renunciaciones de derechos irrenunciables.

El mismo autor dijo expresamente: “... estas caducidades no podrán ser establecidas por leyes provinciales, pues los estados locales no tienen facultades para restringir temporalmente el ejercicio de los derechos sustanciales... De igual modo, y sin perjuicio del impedimento constitucional, dichas caducidades locales tampoco podrían ser válidas si en la práctica redujeran, en perjuicio del trabajador, los plazos

⁷ Salas, Acdeel E., Prescripción, caducidad y plazo preclusivo, JA, 1944-I-336.

⁸ López Mesa, Marcelo, Curso de derecho de obligaciones, 2º ed., Hammurabi, Buenos Aires, 2018, t. 2, p. 377.

prescriptivos establecidos por la ley, que son absolutamente inmodificables, en la medida en que violarían tanto las normas como los principios consagrados por la LCT (arts. 256 y 259)⁹.

A la misma solución arribó oportunamente la jurisprudencia, resolviendo que mediante un plazo de caducidad no puede abreviarse el término de prescripción que para los reclamos establecen las normas de fondo¹⁰. Doctrina que, como se verá, fijó el Máximo Tribunal de la Nación.

Cabe agregar, por otro lado, que la interpretación y aplicación restrictiva de la caducidad, que es válida para todo el derecho, debe ser aún más estricta en el ámbito laboral siempre que se afecten derechos reconocidos al trabajador, cuya subsistencia debe favorecerse¹¹. En el mismo sentido se ha expedido incluso la doctrina civil, al afirmar que esta directriz “tiene más validez aún en el campo del derecho laboral, porque el acreedor es el obrero”¹².

c) La jurisprudencia de la Corte Suprema.

La Corte Suprema se ha expedido desde antiguo, en señeros pronunciamientos, sentando doctrina que resulta de interés para la hipótesis que nos ocupa.

En efecto, al fallar la causa “Shell-Mex Argentina Ltda. c. Poder Ejecutivo de Mendoza”¹³ expresó que la fijación de un plazo para deducir demanda, establecido por normas locales, es inválido si ello resulta incompatible con principios o garantías de la Constitución Nacional o con disposiciones de aquella legislación que es constitucionalmente privativa de la Nación.

En el caso se trataba del impedimento para deducir la acción de repetición que preveía el art. 794 del Código Civil, al haber transcurrido un plazo de treinta días desde la notificación de una resolución administrativa. Se arguyó entonces que, con eso, se violaba el plazo de prescripción que fijaba el art. 4023 del Código Civil.

Dijo expresamente la Corte: “... imponer para promoverla un plazo inferior al de la pertinente prescripción del Código Civil importa invadir con el régimen legislativo local una materia exclusiva de la legislación nacional”. Sentando que aquella norma que “declara caduca la acción” legislada en el Código Civil “por aplicación de un

⁹ De la Fuente, Horacio H., en Tratado de derecho del trabajo, Antonio Vázquez Vialard (dir.), Astrea, Buenos Aires, 1984, t. 5, p. 719.

¹⁰ CNAT, Sala IV, 15/9/58, “De Gennaro, Domingo c. Diadema Argentina S.A.”, DT, 1959-534.

¹¹ De la Fuente, ob. cit., t. 5, p. 718, nota 76, con cita de Plá Rodríguez, Hueck-Nipperdey, y Ojeda Avilés.

¹² Moisset de Espanés, Luis, Reflexiones sobre la interrupción y la suspensión de la prescripción en materia laboral, ED, 54-771.

¹³ CSJN, 27/12/44, “Shell-Mex Argentina Ltda. c. Poder Ejecutivo de Mendoza”, Fallos, 200:444.

término fijado en la ley provincial” vulnera “la supremacía de la legislación de fondo en cuanto a la prescripción de la acción de que se trata y viola por consiguiente los arts. 31, 67 inc. 11 y 108 de la Constitución Nacional”.

La misma doctrina había establecido con anterioridad, en el caso “Rogelio H. García y otros c. Provincia de Entre Ríos”¹⁴, donde recordó que la prescripción es materia propia de las leyes de fondo, cuya reducción -como dictaminara el Procurador General- “excede visiblemente a las facultades de la legislatura provincial”, que también en un caso de repetición había reglado que la demanda debía deducirse “dentro del mes” contado desde que se afectara el derecho patrimonial del contribuyente.

d) Los plazos de prescripción que se encuentran vigentes.

La jurisprudencia reseñada en el apartado anterior mantiene lozanía resultando claro que la normativa procesal (leyes de adhesión que reducen el tiempo para la “acción ordinaria” que reconocen) no puede abreviar el plazo de prescripción de la ley de fondo.

La conclusión abarca también al plazo fijado por el Superintendente de Riesgos del Trabajo, ya que obviamente carece de poder para modificar los plazos de prescripción establecidos por las mismas leyes de fondo.

En efecto, la ley 24.557 dicta en su art. 44 (inc. 1º): *“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”*.

De acuerdo a la normativa vigente, los damnificados directos y derechohabientes gozan de un plazo de dos años para reclamar judicialmente. Más aún: si el plazo se computa desde que la prestación debió ser abonada, para el caso de aquellas derivadas de incapacidades definitivas no podría comenzar antes del tránsito por la comisión médica (que la ley 27.348 coloca como obligatorio). Es decir que recién a partir de la conclusión de la vía administrativa comenzaría a contar el plazo para reclamar judicialmente.

Se trata de la única interpretación coherente, ya que la propia ley 27.348 (art. 15) estableció además que las acciones con fundamento en otros sistemas de responsabilidad solo podrán iniciarse una vez agotada la vía administrativa. Acciones para las cuales también se establece el plazo bianual de prescripción (arts. 258 LCT y 2562, inc b), CCCN).

¹⁴ CSJN, 20/7/42, “Rogelio H. García y otros c. Provincia de Entre Ríos”, Fallos, 193:231.

De lo contrario la sinrazón del titular de la SRT y de las legislaturas provinciales engendraría nuevos inconvenientes, como luego se verá.

Por otro lado, esta clase de caducidades no puede tener cabida en el marco del derecho del trabajo, donde existe prohibición expresa y absoluta de modificar los plazos de prescripción (art. 256, LCT), de modo que no es posible reducirlos directa ni indirectamente (como se pretende por vía reglamentaria en el orden nacional y por normas procesales en campo provincial).

e) Los efectos del tránsito administrativo.

Contrariamente a lo pretendido por la reglamentación de la SRT y por las normas provinciales, en la lógica del derecho del trabajo el tránsito administrativo no acelera el plazo para recurrir a la justicia ni importa caducidades. En oposición, debería acarrear la interrupción de la prescripción y la suspensión del curso de aquella (art. 257, LCT). Habiendo advertido la propia Corte Suprema que la norma laboral conserva todos sus efectos¹⁵.

Es obvio adunar que si en el marco de la ley 27.348 a las caducidades se las pretende “procesales” (no referidas a toda la instancia sino al recurso), es extremadamente burdo que un acto administrativo que refleja un “desacuerdo” del sujeto constitucionalmente tutelado (art. 14 bis, CN) con lo obrado en el marco de un trámite kafkiano donde no se puede ejercer con suficiencia, amplitud e idoneidad el derecho de defensa que también garantiza la Constitución como principio básico (art. 18, CN), tenga aptitud para clausurar todo debate ante los tribunales cuya intervención impusieron los constituyentes (art. 109, CN).

La vulneración de derechos así engendrada importaría borrar la tutela que otorgan las leyes de fondo (en el caso, la especial de accidentes) por la vía del absurdo. Escenario que llamativamente algún Tribunal comienza a tolerar sin realizar el mínimo análisis ni cuestionamiento¹⁶, circunstancia que no deja de apoderar la atención.

VII.- La posible nulidad de lo actuado con el patrocinio letrado de la propia SRT.

Mediante el art. 36 (párr. 2º) de la res. 298/17, la SRT ha previsto un sistema de patrocinio gratuito.

En un esquema donde se pretende que lo actuado en sede administrativa condicione la vía judicial, en el cual se inserta un plazo para “apelar” o la sanción de

¹⁵ CSJN, 2/12/08, “Sallent, Adrián c. Banco Itau Buen Ayre S.A.”, LL, 2009-F-420; idem, 2/12/08, “Lombardo, Héctor R. c. BBVA Banco Francés S.A.”, LL, On Line.

¹⁶ STJ Córdoba, 19/3/19, “Pérez, Hugo J. c. Asociart ART S.A.”, RC J 2130/19.

“caducidad” para la promoción de la acción ordinaria, es evidente que el damnificado debe contar con un asesoramiento real e independiente.

Hemos visto por otra parte que la alusión al art. 15 de la LCT no tiene en general cabida en el diseño del procedimiento diagramado por la ley 27.348. La única alternativa que haría viable la operatividad de la norma sería el caso del acuerdo, solo sobre lo expresamente controvertido (es decir, resultando inválida la fórmula “sin mas nada que reclamar por cualquier otro concepto”).

Pero aún en caso de convenio, aquel debería estar precedido de un real resguardo de los derechos sustanciales en juego, pues resulta evidente que un “acuerdo” no puede ser la vía para vulnerar los derechos de sujetos hiposuficientes en situación de emergencia. De allí que aún los “acuerdos homologados” serían pasibles de ser cuestionados, si en los mismos ha intervenido el patrocinio provisto por la SRT.

Ello en función de los argumentos expuestos en el Dictamen que emitiera, con fecha 7 de noviembre de 2018, el Instituto de Derecho del Trabajo del Colegio de Abogados de San Isidro, a cuyos fundamentos remitimos¹⁷.

¹⁷ “Mediante la ley 27.348 el legislador nacional buscó imponer el tránsito obligatorio, previo y excluyente por comisiones médicas federales, en un tema atinente al derecho común y entre privados como el relativo a los riesgos del trabajo. Procuró para ello adhesiones provinciales que cedieran a organismos de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional competencias correspondientes a los poderes judiciales locales.

En ese marco, el art. 1º de la ley citada determinó que en todo el trámite administrativo el trabajador debía contar con patrocinio letrado.

Sin perjuicio de los reproches de constitucionalidad de un sistema así diseñado, lo cierto es que el paso previo por un órgano administrativo cuya actuación enmarca luego a la mera “revisión” judicial, adquiere medular relevancia. Fácil es advertir que lo allí actuado podrá condicionar la existencia y alcance de derechos de fondo que requieren especial tutela, por claro imperio constitucional.

No solo se encuentra en juego la tutela del trabajador (arts. 14 bis, CN), sino que la protección se debe exacerbar, pues lo dañado (19, CN) habrán sido su salud y su vida misma.

En tal contexto, donde la asistencia jurídica tiene una función capital, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo establece por vía reglamentaria la provisión al damnificado de “patrocinio letrado en forma gratuita” (art. 36, párr. 2º, Res. 298/17 SRT).

Es evidente que, si bien se alude allí a pretendidos efectos de “asegurar la asistencia letrada del damnificado en resguardo de la garantía del debido proceso” (norma citada), aquella no se llena con asistencia jurídica provista por la propia Superintendencia, pues de ella depende el mismo órgano decisor. El resguardo prístino del derecho de defensa (art. 18, CN) exige que se trate de profesionales con total independencia técnica y económica, ajenos al sistema.

Más aún cuando las comisiones médicas son financiadas por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (art. 50, ley 24.557), que entonces son parte del conflicto de derecho individual que mantienen con el damnificado, y a la vez son aportantes económicas (por imperio legal) del organismo decisor que las debe juzgar. Por esa vía, financian a la par a los pretensos asesores de las víctimas.

La Superintendencia incluso procede a facultar “a la Gerencia General para que de manera excepcional y transitoria, previo al funcionamiento de un cuerpo de patrocinio gratuito, determine los abogados que ejercerán, en aquellos casos que requieran los damnificados o derechohabientes, según corresponda, el patrocinio letrado en los procedimientos instituidos por la Res. SRT 298 de fecha 23 de febrero de 2017” (art. 1º, Res. 319/17 SRT).

Ello en una parcela esencial, que hace al derecho de defensa de los trabajadores y a la verdadera protección de sus créditos en situación de vulnerabilidad.

VIII.- Conclusiones.

Dos son los temas que, al hallarse íntimamente relacionados, hemos abordado en este trabajo: el alcance de la alusión a la “cosa juzgada administrativa” y la implantación de una “caducidad” que impediría demandar sin hallarse prescripta la acción.

En torno al primero de los tópicos, queda claro: a) que no puede existir “cosa juzgada” frente a un acto de cierre sin acuerdo de un “Servicio de homologación”; b) que el art. 15 de la LCT (sobre el que reposa la ley 27.348 por propia decisión) no regula ninguna “cosa juzgada” por fuera de un acuerdo entre partes debidamente homologado; c) que en materia administrativa la cosa juzgada es un instituto concebido en principio para evitar que el Estado vuelva sobre sus pasos en perjuicio del particular y no para coartar el ejercicio de los derechos de este último; d) que tampoco puede hablarse de cosa juzgada que clausure la posibilidad de acudir a los jueces de la Constitución cuando la decisión emerge de un tránsito administrativo¹⁸ donde no rigen todas las garantías del debido proceso legal¹⁹.

Y en relación al segundo de los aspectos tratados, se impone considerar: a) que existiendo plazos de prescripción estos no pueden violarse por la creación de caducidades; b) que la cuestión atañe al derecho de fondo (y no al de forma) razón por la cual no pueden las provincias inmiscuirse; c) que la caducidad es un instituto limitado y mas lo es en materia laboral donde rigen prohibiciones para su implantación.

Por otra parte, se dice en el art. 37, párr. 1º de la Res. 298/17 de la SRT que “no devengará honorarios a cargo de las aseguradoras de riesgos del trabajo o empleadores autoasegurados la actuación de los letrados pertenecientes al Servicio de Patrocinio Gratuito que asista al damnificado”. Lo cierto entonces es que la reglamentación convierte al patrocinio gratuito para el trabajador, en realidad, en actuación gratuita favorable a la aseguradora (que entonces no debe asumir las costas correspondientes).

La dependencia de los citados profesionales integrantes del cuerpo de la propia Superintendencia, que se hallan defendiendo intereses contradictorios (pues son parte del propio órgano decisor cuyo proceder deben controlar y cuyas decisiones debieran apelar, financiado a su vez por las ART ya que de ese modo lo fija la ley), pone en riesgo de convertir al proceso que así se instrumenta en un escenario donde los derechos fundamentales resulten vulnerados.

Se insta del mismo modo un cuerpo de profesionales carentes de independencia (y de estabilidad), para actuar “gratuitamente” (ya se ha visto que en rigor no es así) en temas de contenido patrimonial, con cooptación del damnificado que en estado de necesidad se aviene a la “oferta” y carece así de real asesoramiento profesional”.

¹⁸ Cuyas deficiencias y cuestionamiento constitucional hemos expuesto en Formaro, Juan J., Reformas al Régimen de Riesgos del Trabajo. Análisis de la ley 27.348 y disposiciones reglamentarias, 3º ed., Hammurabi, Buenos Aires, 2017, en especial capítulo VII.

¹⁹ La Corte Suprema ha explicado que “cualquier actuación de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal, pues es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar soluciones justas, no estando la administración excluida de cumplir con ese deber” (CSJN, 26/6/12, “Losicer, Jorge A. c. BCRA”, Fallos, 335:1126).

Aglutinando todo ello, puede concluirse:

Si existe un derecho al resarcimiento que nace ante una contingencia que causa daño, y aquel se reconoce en una ley de fondo (LRT) operativa de una cláusula constitucional que garantiza la indemnización ante el perjuicio injustamente padecido (art. 19, CN), la instauración de un sistema procesal previo administrativo jamás puede agravar el derecho del ciudadano de someter el conflicto a sus jueces.

Ese derecho se encuentra regulado, nuevamente, por leyes de fondo que establecen a su vez plazos de prescripción, mientras que las caducidades extinguen el derecho (art. 2566, CCCN).

Es evidente entonces, en tal contexto, que el derecho de fondo nacido de la contingencia no puede extinguirse por el paso previo ante un organismo federal, sin control de la justicia ordinaria (los jueces locales). Menos aún puede ello ser así, si los propios legisladores locales están postulando la posibilidad de acudir a una “acción ordinaria” (que obviamente no es un recurso, y por ende la caducidad no es procesal).

Tampoco es jurídicamente correcto que, habiendo plazos de prescripción uniformes para todos los trabajadores del país, las legislaturas locales acorten esos plazos y así exista discriminación entre los damnificados. La existencia del derecho de fondo no puede quedar atado a las alternativas sobre la competencia.

En el cuestionamiento queda obviamente atrapado el absurdo plazo de quince días que se establece por vía reglamentaria en el seno de la SRT, para interponer un mero “recurso en relación”, pues ya hemos visto hasta el hartazgo que el derecho a acceder a los jueces no puede ser retaceado: el sistema adoptado por los constituyentes es “judicialista”, los propios tribunales han dicho que el apartamiento de aquel constituye una limitadísima excepción donde debe garantizarse una revisión plena²⁰, y el daño a la salud de un sujeto especialmente tutelado enlaza derechos constitucionales tan fuertes (arts. 14 bis y 19) que resulta un contrasentido absoluto quitar allí, a ese ciudadano trabajador que se ha lesionado, la básica posibilidad de acudir a un juez dentro del plazo de la prescripción, como sí se reconoce a quienes se dañaron sin mediar subordinación ni dependencia²¹.

²⁰ Véase al respecto el desarrollo efectuado por la Suprema Corte de Buenos Aires para explicar que la revisión amplia y suficiente no se satisface con un mero recurso: SCBA, 22/12/08, "Colegio de Bioquímicos de la Provincia de Buenos Aires c. doctor M. H.M.", Juba, A. 68.782.

²¹ Recuérdese que cualquier limitación a una garantía de esta índole nace con sospecha de inconstitucionalidad. Adunándose que rige el principio “pro actione”, en relación al cual se ha dicho: “Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación mas justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio pro actione hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido mas favorable al acceso a la jurisdicción” (Perrino, Pablo E., El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa, Rev. Derecho Público,

Tampoco se ha comprendido que en ese desaguado queda atada incluso la acción común, que supuestamente puede ser optada luego de un tránsito administrativo (art. 4º, ley 26.773, texto según ley 27.348), y que aún desconocida la obligación de la aseguradora en sede administrativa y firme la supuesta “caducidad” ello no podría impedir el inicio del pleito por reparación plena. Es decir que la solución perjudicaría al empleador (si con ello perdiera cobertura), o exhibiría otra vez la sinrazón del sistema si la acción común prosperase y la aseguradora debiera asumir de todos modos la porción sistémica (art. 6º, ley 26.773).

En definitiva, la intención de violentar la lógica del derecho no puede surtir efectos: la intervención de jueces para dirimir conflictos de derecho común, dentro del plazo de la prescripción fijado por la ley de fondo, no puede ser limitada. Demás está decir que ese plazo prescriptivo no fue fijado para la interposición de “recursos”, sino para llegar a los jueces con amplitud de debate sobre hechos, prueba y derecho.

Recurrentemente se aduce, con cita de Planiol, que la razón que ha determinado implantar la prescripción extintiva hace al “interés del orden y de la paz social” en función de las cuales “conviene liquidar el pasado y evitar litigios sobre contratos o hechos cuyos títulos se han perdido y cuyo recuerdo se ha borrado, acudiéndose de esta manera en auxilio de los deudores”²².

Nada de ello es aplicable en este terreno: la contingencia padecida, cuando la acción no está prescripta, no pertenece al pasado, su recuerdo no se ha borrado para la víctima, y la ley no precisa auxiliar a la aseguradora para extinguir velozmente una deuda cuya existencia y extensión es pasible de ser discutida ante los tribunales.

Rubinzal – Culzoni, 2003-I, Proceso administrativo-I, p. 257, con cita del Informe 105/99 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitido con fecha 29/9/99 en el caso “Palacios, Narciso – Argentina” y publicado en LL, 2000-F-594).

²² Cfr. Brito Peret, José I., Anotaciones sobre la prescripción y caducidad en la Ley de Contrato de Trabajo, TySS, 1975-584.