

CONSTITUCIONALIDAD DEL ART.3 DE LA LEY 10.456 DE ADHESIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Hebe Horny¹

Sumario: I. Introducción. II. Es legal adherir como lo hizo la Provincia de Córdoba con el dictado de la Ley 10.456? III. Computo del plazo de caducidad para la promoción de la acción en sede judicial, como apelación del dictamen de Comisión Médica. IV. Precedentes en los cuales se ha sostenido la postura de la Constitucionalidad de la Ley 10456. V. Naturaleza de la caducidad. VI. Conclusión.

Palabras clave: Adhesión. Constitucionalidad. Comisión Médica. Apelación. Caducidad

I. Introducción

Previamente es necesario hacer un breve marco histórico de la sanción de la ley 27.348 promulgada el 24/02/2017, complementaria de la ley 24.557 denominada Ley de Riesgos del Trabajo.

El sentido de la necesidad de hacer referencia a la misma se asienta en cuanto se creía superado el debate de la obligatoriedad que el trabajador siniestrado formalice el pase por Comisiones Médicas, mediante los pronunciamientos de la CSJN en autos “Castillo” y posteriormente “Obregón”.

La particularidad que marca la sanción de la ley 27.348 es que el legislador retoma la voluntad plasmada en los arts.21 y 22 de la ley 24.557 y elabora un nuevo camino tendiente a evitar el acceso directo a la jurisdicción, añadiendo como novedoso, la sutil *“invitación a las provincias a efectuar adhesión a la nueva norma”*. El alcance de la adhesión se proyecta a fin que las Provincias cedieran sus competencias propias para que los organismos federales denominados “Comisiones Médicas” sean quienes determinen en forma previa, obligatoria y excluyente de toda otra intervención administrativa o judicial, la existencia o no de incapacidad laboral, el carácter profesional de las enfermedades o la naturaleza laboral del accidente denunciado, fije el grado de incapacidad si correspondiere, celebrado la audiencia de acuerdo y logrado el mismo la homologación con carácter de cosa juzgada y con ello el cierre definitivo de posterior reclamo.

Ante la hipótesis que no se llegue a un acuerdo luego del acto administrativo emanado del titular del servicio de homologación existe la posibilidad de cuestionar los actos

1 Abogada (UNC), Notaria(U.Morón); profesora de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales(UN Río Cuarto); Vocal de la Cámara del Trabajo, Río Cuarto; docente universitaria por concurso en Facultad de Ciencias Humanas, Abogacía, Derecho del Trabajo y Seg.Social y Facultad de Ciencias Económicas, UN Río Cuarto; expresidente de la Delegación Río Cuarto AADTySS-Córdoba, conferencista y publicista

previos por vía recursiva, como lo regula la ley 27.348 de revisión judicial, siguiendo el procedimiento trazado por la SRT en la Resolución 298/17 y 899 E/17. Cabe destacar, en el ámbito nacional quedó delimitada la posibilidad de cuestionamiento del dictamen de las Comisiones Médicas acotadas a un recurso de apelación y con efecto suspensivo, salvo en dos supuestos, como la acción de agravamiento conforme lo regula el art. 45 de la Resolución 298/17 de la SRT (lo que equivale a un nuevo siniestro que afecta un órgano respecto del cual se había fijado previamente incapacidad).

O bien, el reconocimiento como enfermedad profesional de una patología no listada. Para esto debe haberse cumplido el procedimiento fijado por el decreto 1287/00 y su reglamento 410/01. Del texto de la ley 27.348 no se desprende la posibilidad de revisión amplia, es decir, se trata de un recurso que no autoriza al conocimiento íntegro y producción de prueba. Este nuevo escenario dio origen a diversos pronunciamientos en sentidos disímiles: entre los que pueden mencionarse los que adhieren al sistema y declaran la constitucionalidad del trámite administrativo y los que atacaron la constitucionalidad del trámite administrativo previo, la Resolución 198/17 y habilita la en forma directa la acción judicial. Diferentes situaciones se perfilaron en las diversas provincias que componen el territorio argentino, alguna optaron por la adhesión lisa y llana, otras por establecer condiciones particulares.

II. Es legal adherir como lo hizo la Provincia de Córdoba con el dictado de la ley 10.456?

Ingresando a lo ocurrido en la Provincia de Córdoba, han existido pronunciamientos divergentes en el examen de la constitucionalidad de la Ley de Adhesión, el interrogante quedó planteado si era legal adherir como lo hizo o debía convocarse a una reforma constitucional.

Córdoba adhiere con el dictado de la Ley 10.456, y la celebración del Convenio 83/17 con la SRT, diseñando una adecuación y/o adaptación del Procedimiento establecidas en las Resoluciones 198/17 y 899 E/17, al decir del Dr. Toselli, se perfiló una adhesión "a la cordobesa"², diseña un mecanismo que modifica la naturaleza recursiva (por vía de acción) ni el carácter del recurso (**devolutivo en lugar de suspensivo**) y el plazo para recurrir de **15 días a 45 días hábiles judiciales**).

Hasta ese momento en nuestra provincia los lineamientos trazados por el TSJ, es decir el dictado de la Ley de Adhesión, eran: 1.- La innecesariedad de apelar en el plazo previsto por el trámite administrativo y luego descalificó la obligatoriedad de apelar el dictamen manteniendo los plazos para accionar en el término o plazo legal de prescripción. 2. Desestimó que el planteo recursivo deba contener una crítica concreta y razonada del dictamen de Comisión Médica. 3. Por último, el abandono de la instancia administrativa sin conclusión del trámite, no era obstáculo para la habilitación de la instancia ulterior provincial, de cuestionamiento del accionar de la ART y de la propia comisión Médica.

A partir que entró en vigencia la ley 10.456 de Adhesión (15/09/2017), se dictaron diversos pronunciamientos. En general los Juzgados de Conciliación de Capital y ambos Juzgados de la ciudad de Río Cuarto se pronunciaron por la constitucionalidad de la exigencia de la ley 27.348. Respecto de ellos también ha tenido oportunidad de pronunciarse la Cámara del Trabajo de la que participo y el TSJ.

² TOSELLI, Carlos Alberto, "Los avatares de la Ley 27.348 y su adhesión cordobesa por la Ley 10.456"; Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y Seguridad Social Córdoba, Catorce bis Revista Socio- Laboral N° 56, p.5, AÑO XXII.

La reforma, con la aplicación de la Ley de Adhesión, significó cambios en la faz procesal, los que son aplicables de manera inmediata a las causas pendientes de resolución, aun cuando fueron promovidas bajo la vigencia de una ley anterior.

Modificó el art. 46 de la Ley 7987 – en cuanto a los requisitos de admisibilidad de la acción en materia de Ley de Riesgos del Trabajo, exigiendo que el certificado médico extendido por el Médico de parte del trabajador, establezca las razones médicas para apartarse del dictamen de la Comisión Médica Jurisdiccional.

III. Cómputo del plazo de caducidad para la promoción de la acción en sede judicial, como apelación del dictamen de Comisión Médica

Éste ha sido uno de los puntos más cuestionados de lo introducido por la Ley de Adhesión N° 10.456, como me refiriera anteriormente, se tornó aplicable a todas las causas pendientes de resolución aún en el supuesto de accidentes o enfermedades profesionales que debieron transitar el paso por Comisiones Médicas en los cuales el dictamen de Comisión Médica era previo a la vigencia de la Ley 10.456.

Para ser más gráfico, en los supuestos en los cuales los siniestros o primeras manifestaciones invalidantes habían acontecido previo al ingreso de la vigencia de esta norma. El fundamento de la disidencia radica en que la prescripción de la acción conforme la ley 24.557 en los arts. 43 y 44 es de dos años a partir del acaecimiento del siniestro o bien de la primera manifestación invalidante. El cuestionamiento se basa, en que con la aplicación de la ley 10.456 para las contingencias sufridas previo al dictado de la ley, que han cumplido el trámite por Comisión Médica Jurisdiccional, se priva al trabajador del ejercicio de la acción, impidiendo obtener un pronunciamiento judicial que reconozca la incapacidad que eventualmente padece.

El interrogante es a partir de cuándo se computa dicho plazo, lo que deberá entenderse a partir del dictado de la Resolución que el titular del Servicio de Homologación que, en nuestro caso, debe intervenir tanto un funcionario de la SRT como del Ministerio de Trabajo (Poder Ejecutivo provincial) en razón del Convenio 83/17 suscripto.

IV. Precedentes en los cuales se ha sostenido la postura de la Constitucionalidad de la ley 10.456

En autos **“Rosales Simón Alberto c/QBE ART SA. Hoy EXPERTA ART SA. – Ordinario – Incapacidad”**, dictado por el Sr. Juez de Conciliación de 2ª Nominación de la ciudad de Río Cuarto, mediante resolución de fecha 6/3/2018 dispuso rechazar el planteo de inconstitucionalidad de la Ley 10.456 de Adhesión al Título I de la Ley 27.348 (y en su función, de los arts. 21, 22 y 46.1 LRT t.o. reformado por art. 14 de dicha ley; Dec. 717/96; Res. 298/17; y demás normativas que rigen el procedimiento administrativo de obligado paso previo).

Consecuentemente **declaró inadmisibile la demanda directa entablada por el actor sin observar el trámite previo ante la Comisión Médica**. Fue ratificada mediante resolución de fecha 19/03/2018, concediéndose la apelación interpuesta en subsidio, atento considerar la concurrencia de la hipótesis excepcional de gravamen irreparable.

Simón Alberto Rosales, promueve acción directamente en contra de QBE ART S.A. (hoy EXPERTA ART S.A.) procurando el resarcimiento de un accidente de trabajo ocurrido en

ocasión de encontrarse prestando su débito laboral para la Sra. María Luisa Ormazábal, en el Establecimiento Rural denominado “La Estrella”, en la zona rural de Coronel Moldes. Menciona que el día 28/06/2017 denunció el siniestro a la ART accionada a fin de que brindara las prestaciones en especie de la Ley de Riesgos del Trabajo. La ART guardó silencio, a partir de lo cual considera que debe tenerse el mismo por reconocido en los términos del art.6° del Decreto 717/96. Denuncia que con fecha 18/07/2017 el actor fue examinado por el profesional médico quien además constató otras dolencias asociadas a la prestación del débito laboral.

Entre los fundamentos para cuestionar la validez constitucional, esboza que la delegación de facultades efectuada por la Provincia vulnera los arts. 121 y 75 inc. 12 de la C.N., en tanto las facultades otorgadas a las Comisiones Médicas son propias de la función jurisdiccional a cargo de las Provincias.

Entiende que la Ley Provincial 10.456 al adherir a la Nacional 27.348, delegando competencias al orden federal, transgrede los arts. 153 y 13 de la Constitución Provincial, que no está permitida la delegación de facultades y que el art. 153 dispone que la función judicial la ejerce exclusivamente el Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, no estando previstos Tribunales Administrativos.

Invoca que ello configura una situación desigual y discriminatoria en relación a los trabajadores no registrados, el régimen cuestionado no da garantías de imparcialidad en la medida que el funcionamiento de las comisiones médicas se sustenta con un aporte de las ART y de los empleadores autoasegurados, lo que podría condicionar sus decisiones para no perjudicar los intereses de aquellos involucrados en su sostenimiento.

Denuncia que el trabajador no cuenta con un patrocinio médico para poder conocer con precisión su afección, calificación médica y porcentaje de incapacidad, y en caso de que decida contratar un médico que lo asesore los honorarios son a su cargo, situándose en una situación de desventaja frente a la ART o empleador autoasegurado quienes, al tener más poder económico y estructura, cuentan con un cuerpo médico que los asesora.

Cuestiona el plazo fijado por ley para interponer la acción judicial, sosteniendo que la consagración de un plazo de caducidad para accionar resulta una competencia no delegada y que por ende está prohibida de consagrar por una legislatura provincial, como así también que viola el principio de igualdad ante la ley sentando una discriminación arbitraria en relación a los trabajadores no registrados, en tanto éstos no se encuentran obligados a agotar la vía administrativa. *Esgrimió que resulta irrazonable exigir al trabajador, bajo sanción de inadmisibilidad, los instrumentos que demuestren el agotamiento de la vía administrativa como así también el certificado médico que explicita el criterio divergente al sostenido por la Comisión Médica, como corolario de los agravios constitucionales previamente invocados, pretendiendo que solamente se exija lo requerido por la anterior redacción del art. 46 de la Ley Procesal del Trabajo (certificado médico con diagnóstico, grado de incapacidad y calificación legal).*

El *a quo* rechazó los planteos de inconstitucionalidad y declaró inadmisibile la demanda sobre la base de las siguientes consideraciones: a) En el debate de la ley 10.546 en la Legislatura local no predominó la interpretación de la indelegabilidad -salvo por el poder constituyente- de las competencias reservadas por la Provincia; inclinándose, en cambio, por

una exégesis que parte de cierta flexibilidad en la delimitación –del reparto competencial-, entre el orden federal y el provincial así como entre los tres poderes del Estado Nacional y de la Provincia. Sostuvo que **existen ciertas reglas denominadas “pautas de coordinación” que derivan del principio de supremacía de la Constitución, denominadas bajo las expresas pautas de coordinación y cooperación adaptadas, las que constituyen el núcleo de la delegación con ciertas facultades compartidas, si no concurrentes.**

En relación a la inconstitucionalidad del art. 3° de la ley 10.456 sostuvo, luego de señalar que estamos **frente a una categoría legal intermedia (plazo para interponer demanda apelación) que el plazo allí establecido se trata de una “caducidad” de raigambre procesal, de allí que sea del resorte del legislador provincial**, agregando que no luce incompatibilidad sino **complementariedad entre la normativa nacional y la provincial**, que debe ser interpretada armónicamente. Destaca que el plazo ampliado a 45 días hábiles judiciales a partir de la notificación de esa resolución administrativa que agota la etapa previa al juicio; exclusivamente a opción del damnificado, no así de la A.R.T. o E.A. que en caso de discrepancia deben recurrir ante la CMC y dentro del plazo menor previsto al efecto es una ventaja para los actores.

Tratándose de una demanda posterior al cambio de procedimiento, concertado entre las autoridades competentes, por un lado, no cabe predicar “*sustracción*” de la competencia cuando media “*delegación*” tal como surge de esa suerte de leyes-convenio de lo que se sigue que no es trasladable la doctrina de la CSJN del caso “Castillo” y su complementario “Obregón”; sino que el caso aplicable pasa a ser “**Ángel Estrada**”, que convalida la creación de tribunales administrativos bajo determinadas condiciones que a priori estarían dadas, fundamentalmente, por el evidente interés del Estado en controlar los riesgos laborales en su faz curativa y recalificatoria o ingreso a la pasividad, luciendo proporcionado el medio reajustado a tal fin (etapa pre-judicial ante una Comisión de expertos médicos –de todas las especialidades y con prácticas médicas de las que carece la justicia- junto a otros expertos abogados que integran esa Comisión mixta, incluso en Córdoba con el agregado del funcionario del MTP).

Destacó la falta de agravio constitucional concreto, lo cual implicaría – de aceptar dicha postulación – la existencia de un control constitucional en abstracto, fuera de las circunstancias del caso, sin justificar debidamente la petición, para lo cual es obvio decir no basta con repetir razones que lucen desactualizadas a tenor del régimen legal reformado en su consecuencia. El argumento en orden a la desigualdad que genera la aplicación de leyes diferentes a trabajadores que sufrieron siniestros anteriores y posteriores a la nueva legislación, carece de respaldo jurídico mientras se mantenga el principio consagrado en el art. 5° CCCN, máxime cuando la diferencia cuestionada abrevia en materia procesal, donde cada Provincia tiene su propia legislación ritual. Y en lo atinente al plazo de “caducidad” de la acción “*recursiva*”, bajo igual “*criterio de conveniencia*”, a priori, exento del control judicial, salvo que sea manifiestamente desnaturalizante del derecho reglamentado, extremo que no se configura.

No advierte una desnaturalización de los derechos reglamentados (art. 28 CN), con garantías sobre la salud individual y colectiva (arts. 14 bis, 19, 75, incs. 12-18-19-22, CN), al de propiedad (17 CN), o debido proceso (art. 18 CN) no contrariando a la ley fundamental el requisito de admisión, consistente en acreditar el agotamiento previo de la vía administrativa.

La Cámara del Trabajo, abordando el análisis de la cuestión planteada, compartiendo el sentido y los sólidos fundamentos de la resolución del juez a quo, consideramos necesario ampliar la respuesta jurisdiccional respecto de lo que fue materia de recurso en ejercicio de la facultad revisora del Tribunal. El cuestionamiento que desarrolla el accionante parte de las objeciones constitucionales que la CSJN señaló, en relación al sistema de riesgos del trabajo, en los fallos “Castillo” y “Obregón”, expresando que las mismas no fueron debidamente subsanadas mediante las normas que se cuestionan (Leyes 27.348 y 10.456). Ello en la medida que, la determinación de la existencia de un siniestro laboral y la extensión de su reparación, son competencias exclusivas de las Provincias, la delegación efectuada por la Provincia de Córdoba a la Nación contraviene lo dispuesto por los Arts. 13 y 153 de la Constitución Provincial, que no permiten delegar la jurisdicción a organismos administrativos y menos aún a organismos de naturaleza federal.

En el ámbito provincial encontramos numerosos ejemplos, especialmente dentro del ámbito del ejercicio de la función administrativa de los tres poderes del Estado, los de la administración tributaria, el sistema previsional provincial, el ejercicio del poder de policía en sus distintas variantes (ambiental, salud, inclusive policía del trabajo), la justicia contravencional de faltas, el control de la deontología profesional, etcétera. Al respecto existe un denominador común en cuanto a los motivos que justificaron su instauración en los diversos órdenes estatales, los cuales fueron reseñados en el fallo “Fernández Arias c/ Poggio” (Fallos 247:646), donde se expresó que dicho fenómeno no surgió como consecuencia de especulaciones de orden teórico ni como una determinada concepción del Estado, sino como uno de los modos universales de responder, pragmáticamente, al reclamo de los hechos que componen la realidad de este tiempo, mucho más vasta y compleja que la que pudieron imaginar los constituyentes del siglo pasado, y se asienta en la idea de que una administración ágil, eficaz y dotada de competencia amplia es instrumento apto para resguardar, en determinados aspectos, fundamentales intereses colectivos de contenido económico y social. Dicha tendencia fue validada expresamente por el máximo Tribunal de la Nación, no solo reconociendo la competencia de las provincias para instaurar tribunales administrativos, sino para hacerlo también en relación a conflictos que involucren intereses particulares. En ese sentido el precedente “Fernández Arias” se recuerda, precisamente, la validez de otorgarle competencia para entender en conflictos surgidos entre particulares (considerando 16°), invocando la doctrina sentada en los autos “Hossain Abbes Kholil c. Cía Swift de la Plata” (Fallos 186:337) entre otros, sentó como regla general que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación; se dan sus instituciones y organizan sus poderes sin intervención del gobierno federal, dictan sus leyes de procedimientos y eligen sus jueces dentro de las exigencias de los arts. 5 y 67, inc. 11, de la Constitución Nacional y, por lo tanto, pueden crear tribunales especiales para faltas y para reglamentar el trabajo y la higiene, siempre que establezcan garantías para la defensa en juicio.

En resumen, estando admitido el funcionamiento de los tribunales administrativos dentro del ámbito de la Provincia de Córdoba, y convalidadas dichas facultades por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (con especial referencia a la materia que nos ocupa) no existe obstáculo para que en Provincia de Córdoba se establezca una instancia prejudicial de carácter obligatorio, en la medida que se preserve el debido proceso y se asegure el adecuado control judicial de las decisiones de la administración.

Establecido que las Provincias cuentan con facultades para establecer una etapa preju-

dicial, cabe analizar entonces si dicha facultad puede ser delegada a la Nación. Como lo circunscribe adecuadamente el Sr. Juez de Conciliación, dicha delegación se encuentra habilitada conforme lo dispuesto por el art. 16 inc. 2° de la Constitución Provincial que promueve un federalismo de concertación con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

Fundamentalmente, es en esta materia donde en función del carácter de normativa común, se conjuga la potestad de la Nación de establecer con carácter general para todo el territorio nacional la legislación de fondo y la de las Provincias de aplicarlas, es evidente que en los objetivos de la Ley de Riesgos del Trabajo y las instituciones y modalidad creadas, exigen una coordinación para conciliar los mismos con el reparto de competencias derivados del régimen federal.

El art. 144 inc. 4° de la Provincia autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a celebrar tratados y acuerdos para la gestión de intereses provinciales y la coordinación y unificación de servicios similares con el Estado Federal, los que, conforme el art. 104 apartado 2 de la Carta Magna provincial, deben ser aprobados por la Legislatura. Desde un punto de vista formal, la delegación es inobjetable. Siguiendo con el tratamiento de la cuestión, advertimos que ante la necesidad imperiosa de aplicar la legislación vigente en materia de infortunios laborales dentro del ámbito de la Provincia, ésta tenía las siguientes opciones: a) Adherir al sistema (tal como lo hizo); b) Establecer, dentro de su ámbito administrativo, una estructura propia similar a la existente a nivel nacional, acorde a los postulados de la ley 24.557, sus modificatorias y complementarias, a fin de cumplir dentro de su ámbito territorial con las exigencias que dicha ley propone; o c) lisa y llanamente no adherir a la normativa nacional y continuar sometiendo los reclamos por siniestros laborales al conocimiento directo de la jurisdicción provincial.

En ese sentido, compartiendo lo sostenido por la Sala Quinta de la Cámara Única del Trabajo de la Ciudad de Córdoba, en autos "Chanampa, Claudio Javier c/ Seguridad y Protección SA y Otro - Ordinario - Despido - Enfermedad", expediente n.º 6733037, Auto n.º 70 de fecha 27/3/2018, entendemos que el sistema prejudicial tal como ha sido regulado en las leyes 24.557, 27.348 y 10.546 reúnen dichos recaudos.

Las normas de procedimiento cuestionadas no privan al trabajador de ningún derecho sustancial, al propio tiempo que, en función de la vía prevista para someter la decisión administrativa a control judicial, goza de una amplitud adecuada para no vulnerar bajo ningún punto de vista el derecho de defensa de las partes involucradas, especialmente la del trabajador, siendo el órgano jurisdiccional quien, ante la impugnación planteada por el interesado, emitirá la decisión final, con carácter definitivo, para dirimir el conflicto planteado, toda vez que no ha resignado en modo alguno su función jurisdiccional.

Es clave en la temática advertir que el hecho de que **la impugnación se tramite por vía de acción es indicativo de que no existe lesión alguna al derecho de defensa, ni que se coarte las funciones jurisdiccionales para revisar lo actuado en sede administrativa, toda vez que la revisión transita por el carril más amplio que prevé el ordenamiento jurídico procesal del trabajo.** La creación de la etapa prejudicial se justifica en atención al evidente interés del Estado en controlar los riesgos laborales en su faz curativa y recalificatoria o ingreso a la pasividad, luciendo proporcionado el medio reajustado a

tal fin (etapa pre-judicial ante una Comisión de expertos médicos –de todas las especialidades y con prácticas médicas de las que carece la justicia- junto a otros expertos abogados que integran esa Comisión mixta), añadido a que la calificación de una dolencia y la determinación de su incapacidad viene, generalmente, precedido del otorgamiento de prestaciones médico asistenciales y que la definición de dichos extremos requiere ineluctablemente de la opinión de profesionales médicos.

Posteriormente, en autos **“Pérez Hugo Jesús c/ Asociart ART S.A.”**, auto interlocutorio N° 55 de fecha 17/05/2018, la Cámara del Trabajo sostuvo el art. 2 inc. g, de la ley 10.456, **el consentimiento de las partes de los términos de la decisión emanada de la Comisión Médica hace cosa juzgada administrativa**, quedando la controversia definitivamente resuelta.

En relación a la conformidad de las partes se podría interpretar que la misma debe ser expresa, lo que naturalmente debe comprenderse de la conducta cuyo **consentimiento que se deduce del silencio o la abstención ante acto que era susceptible de modificar la situación jurídica existente, que proviene de la falta de impugnación oportuna de la decisión**. En consecuencia, el gravamen derivado de la inadmisibilidad se torna irreparable porque no admite otra instancia para el planteo del derecho material contenido en la pretensión deducida por el actor.

A partir de ello debemos extraer en claro: **la competencia de la Provincia para fijar un plazo de caducidad se sostuvo que estamos ante una categoría legal intermedia y que lo preponderante sería colegir, que a raíz de su esencia impugnativa en relación, se trata de una “caducidad” de raigambre procesal, de allí que sea del resorte del legislador provincial.**

Que dicho plazo constituye una “reserva” (aceptada por el legislador nacional al indicar que debería ser modificada la ley ritual para vehicular –desde su concepción- el “recurso” ante la justicia local), de tenor más favorable para el trabajador frente a plazos más breves contemplados en otros proyectos de adhesión, o el fijado en el art. 26 del decreto 717/96 (5 días) y el que rige para las A.R.T. o E.A. (conforme art. 16 de la Res. 298/17 S.R.T. de 15 días desde que fuera notificado el acto. **No se advierte incompatibilidad sino complementariedad entre la normativa nacional y la provincial, que debe ser interpretada armónicamente, siendo indiscutible que el siniestrado o sus derechohabientes, en la Provincia de Córdoba, cuentan con el plazo ampliado a 45 días hábiles judiciales a partir de la notificación de esa resolución administrativa que agota la etapa previa al juicio; exclusivamente a opción del damnificado**, destacando **asimismo las bondades** en relación a que **la impugnación se materialice por vía de demanda ordinaria y no de recurso**. Que contrariamente a lo sostenido por el actor, no habiendo delegación en la ley de adhesión, sería manifiestamente inconstitucional pretender que la impugnación del siniestrado tramite en la forma y plazo inferior que está dispuesto en el art. 18 de la Res. 298/17 de la SRT, puesto que jamás podría regular el “Trámite del Recurso de Apelación ante la Justicia Ordinaria del fuero laboral”.

La cuestión quedó resuelta a partir de **la suscripción del Convenio N° 83 celebrado entre la Provincia y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, destacando otras particularidades del trámite regulado que demuestran que es de competencia de la Provincia fijar el trámite y el plazo recursivo ante los tribunales provinciales.**

Rechazado el planteo de inconstitucionalidad y tomando como fecha de entrada en vigencia de la ley 10.456 la prevista en la cláusula Clausula Vigésimoprimera del Convenio 83 (29/8/2017), celebrado entre la Provincia de Córdoba y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, el plazo feneció el 21/11/2017, razón por la cual se ha producido la caducidad del plazo para interponer la demanda, resultando en consecuencia inadmisibile la misma, tornándose abstractos los restantes planteos de inconstitucionalidad. La falta de acreditación que el dictamen ingresó a su conocimiento en fecha posterior a dicha fecha. Ello así desde que el art. 46 del CPT impone a cargo del accionante acreditar que agotó previamente la vía administrativa.

V. Naturaleza de la caducidad

La doctrina ha señalado en rigor no se está frente a un modo de extinción de un derecho, sino frente a un derecho o una facultad que sólo alcanza a configurarse mediante la realización de ciertos actos positivos o negativos dentro de un cierto tiempo, de modo tal que la no realización del hecho no provoca la extinción del derecho ya existente, simplemente, impide que éste llegue a configurarse.³

La caducidad es un instituto común del derecho, y que *se define como la consecuencia jurídica de la inacción, por parte del interesado, dentro de un lapso temporal determinado, consistente en la imposibilidad jurídica de ejercer un derecho o facultad por haberse consumido el plazo disponible para hacerlo.*

Como instituto común, el mismo se proyecta tanto al ámbito sustancial como al procesal, dentro del cual, se advierte que la caducidad es la consecuencia propia de los plazos perentorios o fatales: si el derecho, la facultad o la carga no se ejerce oportunamente se pierde la posibilidad de su ejercicio.

En definitiva los plazos perentorios, llamados también preclusivos o fatales, se caracterizan porque su vencimiento produce la caducidad automática de la posibilidad de actuación para cuyo ejercicio se concedió.⁴

Desde la perspectiva antes señalada, la caducidad – como efecto del incumplimiento de una carga procesal – es un instituto básico de un sistema procesal, tanto como el impulso, la preclusión o cualquier otro elemento o principio y dado que, legislar en materia procesal es una facultad reservada de las provincias (art. 121 de la Constitución Nacional y art.104 inc.24 de la Constitución Provincial), éstas ostentan la competencia suficiente para regular las vicisitudes y contingencias propias de éste, dentro de las cuales se encuentra, obviamente, los requisitos, contenidos y efectos de los actos procesales y trámite del proceso a través de los distintos procedimientos que lo integran.⁵

Siendo que el proceso para la reclamación de las prestaciones de la Ley de Riesgos del Trabajo ha venido a quedar compuesta de una vía procedimental que incluye una faz administrativa previa y obligatoria, con control jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral provincial (conforme arts. 21 y 22 de la Ley 24.557, 1° de la Ley 27.348 y 1°, 2° y 3° de la ley 10.456 y 46 de la 7987) es evidente la competencia de la Provincia para regular el

3 "PIZARRO, Ramón Daniel – VALLESPINOS, Carlos Gustavo "Tratado de Obligaciones" T. IV, pág. 221 y siguientes), Rubinzal-Culzoni Editores, 2017.

4 F. de DE LA RUA, Angelina – G. DE LA VEGA de OPL, Cristina "Código Procesal Civil y Comercial, Ley 8465, T. I, comentario al art. 49. La Ley 3ra. Edición, 2006.

5 PALACIO, Lino Enrique "Tratado de Derecho Procesal" T. I, pág. 21, Ed. Abeledo Perrot.

cauce procesal de ese control, estableciendo la vía y el plazo para articular la impugnación.

Entonces la naturaleza procesal de dicha regulación, resulta claro que el vencimiento del plazo previsto por el art. 3° de la Ley 10.456 no extingue así un derecho sustancial, sino una facultad procesal, cual es la del término para articular la impugnación del dictamen de comisión médica.

El Tribunal Superior de Justicia (Sala Laboral) en autos: **“Rodríguez, David Alejandro c/ Prevención ART SA - Ordinario - Accidente (ley de riesgos)” Recurso de Casación e Inconstitucionalidad, expediente n.º 8322024**, Sentencia N° 22 Fecha: 10/3/2022, sostuvo que el término de caducidad de 45 días hábiles del art. 3° de la ley 10.456, es legítimo y se encuentra amparado por el art. 8, punto 1 de la CIDH. Fundó su decisión en cuanto a que dicho plazo está dirigido a que el trabajador obtenga con premura la reparación del daño sufrido y pueda reinsertarse en el mercado laboral. Siempre con el objetivo de brindar un “procedimiento que asegure respuestas ágiles y certeras, reduciendo la judicialización de los conflictos” y dándole mayor celeridad a su resolución. La aceptación de la figura de la caducidad como técnica adjetiva debe ser ubicada correctamente en el ámbito de lo procesal en razón, no sólo de su naturaleza jurídica sino teniendo en cuenta, además, nuestro diseño normativo.

En todo caso, **el legislador provincial de lo que está impedido es de reglar plazos fundiales, ya que dicha limitación deriva de la delegación de atribuciones al gobierno nacional, cuya teleología es lograr la unidad en cuestiones fundamentales, como lo es, la legislación sustancial sobre los derechos de los ciudadanos** (Fallos 342:1903). En ese sentido, el plazo de caducidad ha sido fijado expresamente por el legislador provincial. La cuestión definitivamente se ubica en el campo del derecho adjetivo local. Por otra parte, expresó que los “plazos con esta exacta característica no son privativos de la nueva ley, pues en la provincia los encontramos en la acción contencioso administrativa (art. 8, ley 7182) y en nuestra propia Ley 7987, para cuestionar las resoluciones de la autoridad ministerial que impongan sanciones por infracciones a las leyes del trabajo (art. 81, inc. 3)”.

El término de caducidad de 45 días hábiles establecido en el art. 3 de la Ley 10.456 deviene legítimo y amparado por el art. 8, punto 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Dicho término está dirigido a que el trabajador obtenga con premura la reparación del daño sufrido y pueda reinsertarse en el mercado laboral. Siempre con el objetivo de brindar un “procedimiento que asegure respuestas ágiles y certeras, reduciendo la judicialización de los conflictos” y dándole mayor celeridad a su resolución. Será tarea de los magistrados intervinientes garantizar siempre el acceso a la justicia de trabajadores en situación de vulnerabilidad en cumplimiento de las Reglas de Brasilia -n° 24.b. Dentro del contexto regresivo de la ley 27.348 la ley provincial 10.456 pone límites importantes sobre todo al recuperar esta acción judicial plena una vez agotada CCMM a las que como se sabe se atribuyen exorbitantes funciones jurisdiccionales (artículos 7 y 8 Res. SRT 298/17) que ahora podrán ser revisadas y aún dejadas de lado por la acción judicial plena, recobrada por la ley cordobesa 10.456.

Los recursos interpuestos por las ART no tienen efecto suspensivo respecto de la incapacidad y del monto del capital, solo tendrán efecto devolutivo. (Art.2). Es decir el damnificado puede cobrar a cuenta derecho que no tiene la ley nacional.

VI. Conclusión

La adhesión expresada por las provincias ha mejorado la perspectiva que emana de la propia ley 27.348; posibilita deducir recurso "acción laboral ordinaria" y plazo ampliado de interposición ante la justicia ordinaria.

A partir de lo sostenido por la CSJN en autos "Pogonza, Jonathan Jesús contra Galeno ART S.A. s/accidente - ley especial", la importancia de lo resuelto por el máximo tribunal de justicia nacional reside no sólo en que sienta un precedente jurídico que da certidumbre al sistema de reparación de riesgos laborales y permite la aplicación plena de la ley 27.348 para las 15 provincias que adhirieron a ella, sino que permite además el paso a la fase de conformación de los Cuerpos Médicos Forenses previstos en el art.2 de la normativa, indispensables para llevar a cabo de modo uniforme y estable la valoración de los daños producidos por accidentes y enfermedades del trabajo, de acuerdo al Baremo establecido por el decreto N° 659/96.

La validación definitiva de las Comisiones Médicas como instancia administrativa, previa, obligatoria y excluyente, sumada a la realización de pericias médicas especializadas para evitar distorsiones en la validación de daños laborales, representa una gran contribución para darle previsibilidad al sistema de riesgos del trabajo, así como contribuir a su sustentabilidad y cumplir con la justa reparación de daños para los damnificados, mientras se trabaja para reducir la judicialización creciente en la resolución de controversias derivadas de la siniestralidad laboral.

El cuadro de plazos para presentar demanda en días hábiles, son: Córdoba, Mendoza, Chaco, Salta, Corrientes: 45 días; Río Negro: 60 días; CABA, Entre Ríos, 15 días; San Juan: 30 días; Tierra del Fuego: 20 días; Buenos Aires: 90 días y Jujuy, plazo de prescripción. La última de las adhesiones, es la de Santa Fe Ley 14.003, indica que la articulación de demanda ordinaria se deberá realizar dentro de plazo de prescripción establecido en la legislación de fondo (artículo 44, inciso 1 - Ley Nacional 24557 y artículo 256 - Ley 20744)", es decir, los dos años (art. 13).

El mandato y la directriz efectuada por el TSJ en autos "**Rodríguez, David Alejandro c/ Prevención ART SA - Ordinario - Accidente (ley de riesgos)**" Recurso de Casación e Inconstitucionalidad, expediente n.º 8322024, cuando sostiene el término de caducidad de 45 días hábiles establecido en el art. 3 de la ley 10.456 deviene legítimo y amparado por el art. 8, punto 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Está dirigido a que **el trabajador obtenga con premura la reparación del daño sufrido y pueda reinsertarse en el mercado laboral. Siempre con el objetivo de brindar un "procedimiento que asegure respuestas ágiles y certeras, reduciendo la judicialización de los conflictos" y dándole mayor celeridad a su resolución.** Permite cierto margen de discrecionalidad, cuando establece "**será tarea de los magistrados intervinientes garantizar siempre el acceso a la justicia de trabajadores en situación de vulnerabilidad en cumplimiento de las Reglas de Brasilia -n.º 24.b."**