



Poder Judicial de la Nación
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial

26380/2024

***SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO c/ GALENO
ASEGURADORA DE RIESGOS DEL TRABAJO S.A. s/ORGANISMOS
EXTERNOS (SRT N° 79652/12, N° 86/17, N° 56.482/17, N° 247.459/17, N°
75.337/18, N° 294.353/21)***

Buenos Aires, 9 de abril de 2025.-

Y VISTOS:

1.) Apeló *Galeno A.R.T. S.A.* la resolución RESAP-2024-1936-APN-SRT#MCH dictada a fs. 2914/2919 que le impuso una multa de 227 MOPRES – conforme la Resolución 57/21-, pues habría incumplido lo dispuesto en el artículo 20, apartado 1, incisos a), b) y c) de la Ley N° 24.557, atento a que *demoró en el otorgamiento de las prestaciones en especie de asistencia médica y farmacéutica, prótesis y ortopedia y rehabilitación*, todo ello conforme detalle obrante en el Anexo IF-2024-98791127-APN-SACYPF#SRT.

El pronunciamiento se basó en el dictamen obrante a fs. 2882/2889 que fuera emitido por el Departamento de Sumarios de la Gerencia de Asuntos Legales de la SRT.

2.) En el memorial obrante a fs. 2947/2963, la recurrente se agravió de la decisión adoptada por el organismo de control con base en que los incumplimientos endilgados resultarían inexistentes. Asimismo, esgrimió que el acto administrativo carecería de fundamentación, justicia, legalidad y razonabilidad.

Subsidiariamente, se quejó del *quantum* de la sanción, por evidenciarse desproporcionado e irrazonable por excesivo.

3.) **Cuestionamiento del acto administrativo.**

Fecha de firma: 10/04/2025

Firmado por: HECTOR OSVALDO CHOMER, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA ELSA UZAL, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: ALFREDO ARTURO KOLLIKER FRERS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: VALERIA CRISTINA PEREYRA, PROSECRETARIA DE CAMARA



#39615088#451125730#20250409131941614

3.1 Liminariamente, cabe señalar, que la argumentación de la recurrente, en punto de falta de fundamentación, justicia y razonabilidad del acto administrativo dictado por la SRT no habrá de prosperar, pues el mismo goza de la presunción de legitimidad prevista en el art. 12 de la Ley 19.549.

Sentado lo anterior, apúntase que la revocación del acto administrativo acarrea la privación de los efectos propios del acto atacado, por lo que la cuestión aquí debatida debe ser evaluada con criterio restrictivo. Y si bien como principio general la gravedad del vicio alegado debe estar en relación directa con la entidad de la sanción perseguida, también importan los intereses que se ventilan y las circunstancias del caso.

Desde tal perspectiva, puede verse en el dictamen acusatorio de fs. 2871 que se consigna allí, claramente, la imputación endilgada, detallándose los hechos causantes del incumplimiento de la aseguradora. En este marco, no puede soslayarse que, luego, el organismo de contralor en su decisorio ha expresado en forma concreta las razones que indujeron a emitir el acto cuestionado (véase fs. 2914/2919).

Así las cosas, la invocación de una supuesta carencia de fundamentación, justicia y razonabilidad de lo dispuesto por la SRT ha sido desvirtuada por la simple lectura de la resolución de fs. 2914/2919, como también el dictamen extendido por el Departamento de Sumarios de la Gerencia de Asuntos Legales de la SRT que la integra por remisión, identificando el incumplimiento atribuido y señalando, en forma detallada, los hechos y normas legales en que sustentaron las conclusiones alcanzadas.

En este marco, habrá de rechazarse este planteo.

3.2. En lo que toca al principio de legalidad, es del caso señalar que ha sostenido esta Sala que la Superintendencia de Riesgos de Trabajo se encuentra suficientemente habilitada para reglar y juzgar sobre la materia sometida a su contralor (arg. ley 24.557: 36, inc. 1º, incs. a, b y c; esta CNCom, esta Sala A, *in re*: "*Superintendencia de Riesgos de Trabajo c/ Mapfre ART s/ multa*" del 04.05.06).

En efecto, las atribuciones de la S.R.T para supervisar y fiscalizar el funcionamiento de las administradoras de riesgo del trabajo e imponer sanciones se desprende de las facultades conferidas en la Ley de Riesgo del Trabajo y en consonancia con ello, su competencia será la que resulte, según los casos, de la Constitucional Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia



(conf. arg. CNCom., Sala B., *in re: "Superintendencia de Riesgos del Trabajo c. Consolidar s. Denuncia"* del 26.10.05).

Sentado ello, recuérdase, entonces, que la relevante función social que cumple una aseguradora de Riesgos del Trabajo, justifica la rigidez en la reglamentación de su actividad y la correlativa exigencia de acatar estrictamente los requerimientos legales. Asimismo, existe la necesidad de preservar el interés general, en aras del cual no debe quedar impune el incumplimiento de las disposiciones a las que debe sujetarse la aseguradora.

Una interpretación contraria de las normas que rigen la actividad, importaría contradecir las facultades de control y corrección que la ley le atribuye al organismo de superintendencia, las que resultarían absolutamente desvirtuadas si careciera de poder coactivo.

En este contexto júzgase que las normas que han conferido al organismo de contralor distintas facultades, como ser las de dictar disposiciones complementarias y aplicar sanciones administrativas no controvierten el contenido de la Ley de Riesgos del Trabajo, ni preceptos constitucionales. Es así que la Ley 24.557, en su art. 35, dio origen a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) como entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, absorbiendo las funciones y atribuciones desempeñadas de la Dirección Nacional de Salud y Seguridad Social en el Trabajo. Asimismo, el art. 36 de la citada ley establece -en la parte pertinente- que sus funciones son: *a)* Controlar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo pudiendo dictar las disposiciones complementarias que resultan de delegaciones de esta ley o de los decretos reglamentarios; *b)* supervisar y fiscalizar el funcionamiento de las ART; y, *c)* imponer las sanciones previstas en esta ley.

Por ende, las resoluciones dictadas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo dentro del marco de reglamentación de la ley y conforme los requisitos de procedimiento, son legítimas y por tanto obligatorias. La posibilidad de sancionar su incumplimiento también será legítima en cuanto opera dentro de un marco de complementariedad respecto de la ley sustantiva, que es la que determina la sanción.

En este marco, ha de rechazarse este planteo, pues no se evidencia acaecido en el sub examine el vicio invocado.



4.- Las faltas atribuidas:

4.1. La aseguradora no ha esgrimido en esta instancia argumentos que logren enervar las conclusiones a las que arribó la autoridad administrativa para sustentar fáctica y jurídicamente las infracciones que se le han imputado.

Es que la verdadera labor impugnativa no consiste en denunciar ante el Tribunal de Alzada las supuestas injusticias que la decisión apelada pudiere contener, sino que debe demostrárselas con argumentos concretos, poniendo en evidencia qué elementos de hecho y de derecho le dan la razón a quien protesta. No debe olvidarse que, en el memorial, como acto procesal, no alcanza con el *quantum* discursivo, sino que la *qualitae* es lo que hace a la esencia de la crítica razonada.

Y si bien la recurrente pretende que la sanción sea revocada, lo cierto es que no ha enjuiciado de modo crítico y razonado los argumentos tenidos en cuenta al decidir la cuestión.

4.2. Se le imputó a la aseguradora haber incumplido con lo dispuesto en el artículo 20, apartado 1, incisos a), b) y c) de la Ley N° 24.557, en cuanto establece que: “*Las ART otorgarán a los trabajadores que sufran algunas de las contingencias previstas en esta ley las siguientes prestaciones en especie: a) Asistencia médica y farmacéutica b) Prótesis y Ortopedia y c) Rehabilitación*”.

De la compulsa de las actuaciones se desprende lo siguiente:

a) Respecto al trabajador *Víctor Marcelo Conté*, el médico tratante indicó cinco (5) sesiones de fisiokinesiología y terapia ocupacional en fecha **18.10.21**, iniciándose el tratamiento el día **17.11.21**, es decir a *los treinta (30) días*. A partir del **29.11.21**, el trabajador dejó de recibir el tratamiento de Kinesiología, el cual se restableció recién el **26.01.22**, es decir, a *los cincuenta y ocho (58) días*. Asimismo, la terapia ocupacional indicada el **18.10.21**, se comenzó a brindar recién en fecha **26.01.22**, a *los cien (100) días*.

Por otra parte, el trabajador realizó la última sesión en fecha **29.06.22**, retomando recién el **04.08.22**, a *los treinta y seis (36) días*.

Además en fecha **28.08.23**, el galeno interviniente indicó reparación o cambio de cama ortopédica, la cual fue entregada recién el día **13.12.23**, es decir, a *los ciento siete (107) días*.



b) En lo que atañe al trabajador *Miguel Ángel Antonio*, en fecha **31.01.23** el médico tratante indicó una interconsulta con el Dr. Pireda, la cual se efectuó el día **14.03.23**, es decir, a *los cuarenta y dos (42) días*.

c) En relación al trabajador *Cesar Méndez*, el galeno interviniente indicó el otorgamiento de una prótesis el día **15.09.22**, la cual fue entregada el día **09.03.23**, esto es, a *los ciento setenta y cinco (175) días*.

d) En lo que respecta al trabajador *Ricardo German Juárez*, el médico tratante indicó realizar video deglución el día **15.11.22**, la cual fue valorada recién el día **28.03.23**, es decir con una demora de *ciento treinta y tres (133) días*. Asimismo, el galeno interviniente indicó interconsulta con infectología el día **14.09.22**, la cual se realizó el día **03.11.22**, a *los cincuenta (50) días*.

Por otra parte, el médico tratante indicó control fisiátrico el **14.01.23**, el cual se efectuó el día **28.03.23**, a *los setenta y tres (73) días*.

e) En lo que toca a la trabajadora *María Albertina Speroni*, el galeno interviniente indicó en fecha **31.03.23** la entrega de dos (2) almohadones soporte triangular de alta densidad. El primer almohadón se entregó el **11.05.23** y el segundo el día **25.10.23**, es decir, con una demora de *cuarenta y un (41) y ciento cuarenta y siete (147) días*, respectivamente.

f) Finalmente, respecto al trabajador *Javier Alejandro Escalante*, el médico tratante indicó, con fecha **07.05.22**, la utilización de lentes de contacto, los que fueron entregados el día **13.09.22**, esto es, a *los ciento veintinueve (129) días*.

Si bien la apelante pretende que la sanción sea revocada, lo cierto es que ningún elemento ha sido arrimado a este sumario que permita tener por desvirtuados los incumplimientos imputados.

En suma, no ha sido satisfecha la carga impuesta por el art. 377 CPCC. En efecto, conforme el criterio pacífica y reiteradamente expresado en diversos precedentes, la norma ritual citada pone en cabeza de los litigantes el deber de probar los presupuestos que invocan como fundamento de su pretensión, defensa o excepción, lo cual no depende sólo de la condición de actor o demandado, sino de la situación en que cada litigante se coloque dentro del proceso; por lo tanto a la actora le corresponde acreditar los hechos constitutivos de su pretensión, en tanto que la parte contraria debe también hacerlo respecto de los hechos extintivos, impeditivos o modificatorios por ella



alegados. Así, la obligación de afirmar y de probar se distribuye entre las partes, en el sentido de que se deja a la iniciativa de cada una de ellas, hacer valer los hechos que quiere que sean considerados por el Juez y que tiene interés que sea tenidos por él como verdaderos (*Chiovenda, "Principios de Derecho Procesal Civil", T. II, pág. 253*).-

La carga de la prueba actúa entonces, como "un imperativo del propio interés" de cada uno de los litigantes y quien no acredita los hechos que debe probar, se arriesga a perder el pleito, (*Couture Eduardo, "Fundamentos del Derecho Procesal Civil", Depalma, 1974, págs. 244 y ss.*), asumiendo así las consecuencias de que aquella se produzca o no, la que en principio debe ser cumplida por quien quiera innovar la situación de su adversario (*Fassi, "Código Procesal Civil y Comercial Comentado", T. I, págs. 671 y ss.; ver además esta Sala "Conforti Carlos Ignacio y otros c/ BGB Viajes y Turismo SA. s/ ordinario" del 29.12.00, entre muchos otros*).

En base a lo expuesto, no cabe sino concluir en que resultó ajustada a derecho la decisión de la SRT de imponer la sanción consecuente.

5.- El quantum de la sanción:

5.1. La aseguradora alegó que no mediaron motivos suficientes que justificaran el monto de la multa impuesta –227 MOPRES-, por lo que el acto administrativo se evidenciaría contrario a los más elementales principios de proporcionalidad y razonabilidad, puesto que el valor pecuniario involucrado en la sanción resulta confiscatorio.

5.2. En la especie, la recurrente ha invocado, en definitiva, la existencia de un exceso de punición.

No es materia discutible que cuando existe una evidente desproporción entre la sanción aplicada y la conducta incriminada, el acto administrativo que la aplica se torna ilegítimo. En el caso de las multas, la desproporción entre la sanción y la conducta reprimida puede resultar de la aplicación de un monto exorbitante que, aparte de ser intrínsecamente irrazonable, podría ser específicamente confiscatorio. En este último supuesto la irrazonabilidad derivaría concreta e inmediatamente del carácter confiscatorio de la sanción y mediatamente de su carácter irrazonable.

Tanto la irrazonabilidad, como género, como la confiscación, como especie, son expresiones de grave ilegalidad, como que ambas vulneran garantías constitucionales.



La irrazonabilidad va comprendida en la ilegitimidad y resulta una forma grave de manifestarse ésta. Ello, pues la razonabilidad es una garantía constitucional innominada cuyo asiento hállase en los arts. 28 y 33 CN, e ilegítimo es todo lo que contradice al orden jurídico del Estado.

Por su parte, la confiscación es la que resulta, directa o indirectamente, cuando una norma, por el exagerado monto de la sanción que impone, al absorber parte esencial del capital, o de la renta, o por exceder de un porcentaje razonable, resulta agravante a la inviolabilidad de la garantía constitucional de la propiedad (CN: 17).

En suma, el exceso de punición se concreta en la falta de concordancia o proporción entre la pena aplicada y el comportamiento que motivó su aplicación y, la configuración de ese vicio determina la irrazonabilidad del acto (conf. Marienhoff Miguel S., *"El exceso de punición como vicio del acto jurídico de derecho público"*, LL 1989-E-963), lo que conlleva, a su vez, a su ilegitimidad.

5.3. Sin embargo, en la especie, no debe perderse de vista que la sola circunstancia de que una multa se muestre, en su caso, como excesiva no acarrea *per se* la invalidez del acto administrativo que la impuso (esta CNCom., esta Sala A, 15.05.08, *"Superintendencia de Riesgos del Trabajo c. Provincia ART s. organismos externos"*).

Reitérase lo ya expuesto precedentemente en cuanto a la relevante función social que cumple una aseguradora que, justifica la rigidez en la reglamentación de su actividad y su correlativa exigencia.

Máxime que, en el caso, la recurrente no ha desvirtuado los incumplimientos que le fueron endilgados.

5.4. Sentada la validez del acto administrativo cuestionado y la procedencia de la sanción, cabe analizar si el *quantum* de la multa se adecua a los antecedentes del caso. Es que entiende este Tribunal, que así como todas las razones expuestas en el considerando precedente justifican la potestad sancionatoria de la SRT, resulta de menester también que las sanciones que ésta aplique guarden debida proporción con la gravedad de la falta cometida de modo que exista cierta correlación entre el castigo aplicado y la infracción cometida.

En mérito de lo expuesto, y en lo que respecta al monto de la sanción, corresponde señalar que la multa de 227 MOPRES, dentro de una escala que contempla multas de 20 a 2000 MOPRES (art. 1 Anexo I de la Res. S.R.T. 10/97), luce *excesiva*,



estimando que una multa de 180 MOPRES - conforme la Res. SRT N° 57/21-, guarda mejor relación con la entidad de las faltas cometidas y los antecedentes del caso.

Con este alcance pues, ha de admitirse el agravio introducido sobre el particular.

6.- Por los fundamentos precedentes, esta Sala **RESUELVE:**

Estimar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por *Galeno A.R.T. S.A.* y, en consecuencia, modificar la resolución en lo que respecta al monto de la sanción impuesta que se reduce a 180 MOPRES -conforme la Resolución 57/21-.

Notifíquese a la recurrente por cédula electrónica, y a la *SRT* por oficio electrónico.

A fin de cumplir con la publicidad prevista por el art. 1 de la ley 25.865, según el Punto I.3 del Protocolo anexo a la Acordada 24/13 CSJN, hágase saber a las partes que la publicidad de la sentencia dada en autos se efectuará mediante la pertinente notificación al CIJ.

HECTOR OSVALDO CHOMER

MARIA ELSA UZAL

ALFREDO A. KÖLLIKER FRERS

VALERIA C. PEREYRA

Prosecretaria de Cámara

