

**Universidad Siglo 21**



**Trabajo Final de Graduación. PIA**

**Análisis constitucional de la comisión médica**

**Cristian Rolando Guardiola**

**Legajo VABG25577**

**DNI N°31.140.241**

**2019**

## **Resumen**

El trabajo nos introduce al análisis sobre la constitucionalidad de la normativa que obliga al trabajador que presenta una contingencia y es obligado al previo tránsito por la comisión médica, debiendo agotar esta instancia para luego recurrir a la jurisdicción, acción que se encuentra excluida desde un inicio. Esta situación planteó el interrogante sobre si así regulado este procedimiento, afecta al derecho de acceso a la justicia y la garantía del debido proceso. De este modo se han logrado identificar dos posturas jurisprudenciales: a) quienes bregan por la constitucionalidad de dicho sistema, regulado por la Ley de Riesgos del Trabajo; b) quienes sostienen la inconstitucionalidad del sistema de las comisiones médicas. Se analiza el lineamiento jurisprudencial de cada fallo de relevancia para la temática, concluyendo que el previo y obligatorio tránsito por ante la comisión médica termina por ser claramente inconstitucional al menoscabar los derechos de acceso a la justicia y debido proceso, como así también de otros derechos constitucionales que serán analizados en el presente.

**Palabras Claves:** Comisión - Médica – Acceso a la Justicia – Debido Proceso - Constitucionalidad - Inconstitucionalidad

---

## **Summary**

This paper introduces us to the analysis of the constitutionality of the regulations that oblige the worker who presents a contingency and is obliged to previously transit through the medical commission, having to exhaust this instance in order to later resort to the jurisdiction, an action that is excluded from the beginning. This situation raised the question of whether this procedure, regulated in this way, affects the right of access to justice and the guarantee of due process. Two jurisprudential positions have thus been identified: (a) those who are fighting for the constitutionality of this system, which is regulated by the Law on Occupational Risks; (b) those who maintain that the system of medical commissions is unconstitutional. The jurisprudential line of each relevant ruling is analyzed, concluding that the previous and obligatory transit before the medical commission ends up being clearly unconstitutional by undermining the rights of access to justice and due process, as well as other constitutional rights that will be analyzed in the present.

**Keywords:** Commission - Medical - Access to Justice - Due Process - Constitutionality - Unconstitutionality

Al Observador Inmanente.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Desde los primeros gremios medievales hasta la organización en europa</b>	
Introducción	
1.1. La Edad Media y los Gremios.....	10
1.2. Antecedentes Europeos.....	11
1.2.1. El Antecedente Inglés.....	11
1.2.2. El caso de Francia.....	13
1.2.3. “Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes de trabajo”.....	14
1.3. Los Proyectos Nacionales del 1900.....	17
Conclusión Parcial.....	19
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Ley de Riesgos del Trabajo y Normas Complementarias</b>	
Introducción	
2.1. Las Leyes N° 24.241 y 24.557. Estudio de sus artículos sobre la comisión médica.....	21
2.2. Ley N° 27.348 Complementaria. Análisis pertinente del texto legal.....	24
2.3. La Resolución 298/2017 SRT. Análisis de su texto.....	27
Conclusión Parcial.....	30
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Sobre el control de constitucionalidad y los fundamentos a favor o en contra del sistema de las comisiones médicas</b>	
Introducción	
3.1. Nociones sobre el control de constitucionalidad y la pirámide jurídica.....	32
3.2. Conveniencia de los Tribunales Administrativos. Equiparación de la comisión médica.....	35
3.3. Fundamentos favorables a la instancia de las comisiones médicas.....	40
3.4. Antecedentes que decretan la inconstitucionalidad de las comisiones médicas.....	44
Conclusión Parcial.....	48

## **CAPÍTULO 4**

### **Acerca de los Principios Constitucionales**

#### Introducción

4.1. Sobre el posible menoscabo del acceso a la justicia. Las implicancias en la igualdad ante la ley.....	49
4.2. El (¿in?) debido proceso. Consideración del patrocinio letrado en la instancia administrativa.....	53
4.3. Del juez natural y las competencias provinciales. La cuestión federal.....	57
Conclusión Parcial.....	59
<b>CONCLUSIÓN FINAL.....</b>	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>64</b>

## INTRODUCCIÓN

El recorrido por ante las comisiones médicas no resulta sencillo para el trabajador. Se inicia tras la disconformidad del obrero ante el alta médica recibida por parte de la Aseguradora de Riesgos del Trabajo debiendo por ello plantear la divergencia ante la comisión médica de su domicilio, que suele ubicarse en la capital de cada provincia.

La comisión médica tiene entre sus funciones determinar el carácter profesional de la enfermedad o contingencia. Y es en la disconformidad del obrero ante el alta médica por parte de la Aseguradora, que debe recurrir por esta vía de carácter previo, obligatorio y excluyente a toda otra instancia. Brevemente, si la comisión médica ratifica lo actuado por la Aseguradora, se abren dos opciones para el trabajador y éste puede optar por apelar ante comisión médica central para que, agotada esta instancia, recurra ante la Cámara Federal de la Seguridad Social; o, como segunda opción y tras el dictamen inicial de la comisión médica, pueda optar por el tribunal ordinario de la provincia.

En este orden de ideas, el tránsito previo ante las Comisiones Médicas, fue ideado por el legislador para disminuir la litigiosidad, buscando de esta manera descomprimir y agilizar las actuaciones de los diversos tribunales laborales, aunque la realidad nos demuestre lo contrario.

A su vez, este procedimiento plantea cuestiones de índole constitucional, puesto que obligar al obrero a acudir primeramente ante la CM, implica sustraerlo del Poder Judicial y por ende, afecta derechos tan básicos como el acceso a la justicia y el debido proceso.

Este planteo no pretende menoscabar el procedimiento implementado por la ley, ya que se reconoce que cumple una función esencial, al permitir acceder a otros beneficios de la seguridad social a un sector de la población, sino que centra el análisis en un breve estudio acerca de los principios constitucionales que podrían verse afectados por la obligatoriedad de esta instancia.

Por ello, surge la inquietud respecto de los derechos reconocidos por nuestra Carta Magna, como también por los Tratados Internacionales. Así es como podrían verse vulnerados derechos constitucionales tales como el acceso a la justicia, el debido proceso y la garantía del juez natural, siempre observando los lineamientos en doctrina y jurisprudencia nacionales.

Surge así la pregunta de investigación, y es: Si la actuación de la Comisión Médica como instancia previa, obligatoria y excluyente a la vía judicial, afecta al derecho de acceso a la justicia y la garantía del debido proceso.

El planteamiento del problema deviene precisamente por esta obligatoriedad de transitar previamente por la instancia administrativa, impuesta al trabajador y que, agotada esta vía, recién pueda recurrir al camino jurisdiccional para la salvaguarda de sus derechos constitucionalmente reconocidos, ya no solo como trabajador sino en su condición de persona humana.

Por ello es necesario investigar si se encuentran protegidos derechos esenciales del trabajador, entendido ya como justiciable, puesto que ante la comisión médica se dirimen cuestiones relacionadas a la salud del mismo, pudiendo afectar incluso a su patrimonio. En este punto, la presente investigación realizar un aporte a cómo se verían afectados el acceso a la justicia, al debido proceso, la garantía del juez natural.

El análisis del posible menoscabo a estos derechos será realizado en cada capítulo pertinente, al momento de conceptualizar cada uno de los principios y garantías que se ven afectados por la legislación y así vincular cada uno de ellos con el articulado en la normativa vigente en la materia.

Consecuentemente, se analizarán los fallos de mayor resonancia en esta materia, tales son los precedentes sentados en “Castillo”, “Venialgo”, “Obregón” y “Corvalán” sobre inconstitucionalidad de las comisiones médicas. También se analizarán los lineamientos sentados en fallos “Burghi”, “López”, “Cortés” y “Carugatti”, que sientan jurisprudencia favorable a la constitucionalidad de tales instancias administrativas.

Se han planteado objetivos generales y específicos. En los primeros, se busca analizar la actuación de la comisión médica como instancia previa, obligatoria y excluyente a la vía judicial y si de este modo, afecta el acceso a la justicia y al debido proceso. En los segundos, se pretende estudiar a este organismo en su origen histórico; analizar la constitucionalidad del articulado de la LRT N° 24557, y sus correlatos Leyes N.º 24.241, N.º 26.773, N.º 26.994, N.º 27.348; examinar las diversas posturas existentes en doctrina nacional como las sentencias de los tribunales y las soluciones que brindan, observando los criterios jurisprudenciales de mayor resonancia; comprender la aplicación del principio constitucional de acceso a la justicia ante la comisión médica; considerar al principio del debido proceso ante la instancia en estudio y distinguir el carácter que adquiere el principio del “juez natural” en esta instancia previa a la vía judicial.-

En cuanto al marco metodológico, el presente trabajo busca conocer cómo surgieron estas primeras ideas acerca de, cómo afrontar los infortunios laborales buscando así recuperar los hechos históricos, para luego abordar cómo el Estado moderno estructuró un régimen de riesgos del trabajo que protegiera al trabajador en sus derechos. Orientado hacia una investigación de tipo exploratorio

descriptivo, que permita nuevas visiones sobre los interrogantes planteados. A esta labor se le sumará un enfoque cualitativo, con la búsqueda de artículos históricos sobre cómo se afrontaron los infortunios laborales, para luego dar revisión a los textos doctrinales, jurisprudencia y leyes que nos permitirán interpretar y profundizar en cada aspecto de ellos, indagando sobre la fundamentación y espíritu de la ley.

En este punto, se estudiará y analizará cada uno de los fallos que dieron lugar a diversas interpretaciones respecto al eje central del presente estudio, gira en torno a si la Ley que instituye el previo paso por las comisiones médicas, es inconstitucional o no. En tanto prima facie, se estarían vulnerando derechos tales como el acceso a la justicia y el debido proceso.

Ahora bien, el presente trabajo de investigación se compone de cuatro capítulos, que abordan cuestiones específicas.

Así es como en los Capítulos 1 y 2, el primero acerca la historia y evolución de la legislación en materia de riesgos del trabajo en el Viejo Continente, y el segundo se adentra en la legislación nacional referida al procedimiento en la instancia bajo estudio. El Capítulo 3, nos lleva por el camino del control de constitucionalidad, así como los lineamientos jurisprudenciales y el cuarto, enfatiza el estudio en la comprensión de los principios constitucionales y cómo pudieran estos verse en detrimento por el procedimiento así instalado.

## **CAPÍTULO 1 - Desde los Primeros Gremios Medievales hasta la Organización en Europa.**

### **Introducción**

En este capítulo se realiza un breve repaso histórico que enseñará de qué manera los primeros círculos de obreros se unieron, dándose una organización y mutua ayuda entre quienes se hubieren visto afectados por algún infortunio de características laborales.

Este somero recorrido brinda adentra a estos primeros intentos de socorro ante las contingencias ya ocurridas en materia de riesgos del trabajo, acercando a los antecedentes europeos y permitiendo adentrar en la temática del trabajo.

### **1.1. La edad media y los gremios**

En tiempos del medioevo se dieron las primeras organizaciones que, por medio de un fondo en común, buscaron la solidaridad y resguardo entre sus miembros, surgiendo así los gremios y las guildas. La palabra *gild*, *guild* o *geld*, proviene del sajón, implicaban un tributo a cumplir, “y de aquí provienen esas Fraternidades las que, en los tiempos primitivos, contribuían para un fondo común, que se nombraban Gremios”<sup>1</sup>. Fue así que, en estas primeras asociaciones, los hombres fueron reuniéndose según sus oficios, divididos en tres clases según sean religiosos, artesanos o mercantiles, tal como se ha visto en Inglaterra.

Estos, primeras agrupaciones mostraban un carácter mixto entre lo religioso y lo profano, un cruce del mundo del hombre con el mundo de una entidad superior. Así lo hubo hecho el gremio de los Abarroteros, quienes asignaron una remuneración al sacerdote o, tal el caso del gremio de los Artífices, que “al leer sus estatutos, se imagina cualquiera que los artífices se interesaban únicamente por el bien de sus almas”, al decir de Mackey (1981).

Estos gremios medievales tuvieron por fin organizar y estructurar las distintas actividades en escalones que, según el nivel de instrucción al momento de ingreso y el recibido posteriormente, eran aprendices, oficiales y maestros. En consonancia, se iniciaban como Aprendices, durante siete años recibían los conocimientos necesarios y, aprobado un examen, pasaban a ocuparse como Oficiales. Nuevamente, y tras un determinado tiempo, al oficial se le encargaba una “obra maestra”, cumplida ésta, asumían el rol de Maestro<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Mackey, Albert Gallatin. Enciclopedia de la Francmasonería y su relación con las ciencias. Tomo II 1981. Pág. 687.

<sup>2</sup> Chesterton, Gilbert Kleith. Pequeña historia de Inglaterra. 2014. Pág. 50.

Es posible remontarse incluso al momento histórico en que los gremios de artesanos se dedicaron a la construcción de grandes catedrales en toda Europa, cuyos conocimientos eran resguardados ante quienes no fueran miembros.

Estas primigenias asociaciones al estar integradas por comerciantes o artesanos, seguían lineamientos generales que se aplicaban a todos sus miembros. Vale decir, éstos producían para su guilda y luego era ésta quien procedía a la venta de dichos productos. Sus miembros eran quienes contribuían a la realización y sostén del colectivo, realizando aportes que servían al socorro mutuo y ayuda a los familiares del artesano por si acaso alguna desgracia ocurriese. Se destaca, entonces, la solidaridad existente entre sus miembros y para con ellos mismos, creando de este modo los primeros sistemas no sólo de ahorro, sino también, un primer intento de socorro ante el riesgo producto de la empresa asumida.

## **1.2. Antecedentes Europeos.**

Se hará mención a los antecedentes europeos en materia de riesgos del trabajo, dada la experiencia proveniente de los gremios medievales, realizando un breve análisis sobre Inglaterra, Francia y España. Si bien esta corriente proteccionista de los derechos del trabajador abarcó las legislaciones de otros países, a los efectos del presente trabajo se han tomado solamente estos tres casos, considerados como de interés para la investigación.

### **1.2.1. El antecedente inglés.**

Es importante tomar como antecedente primero a Inglaterra, lugar en el cual la Revolución Industrial tuvo su inicio. Ya que pasada la etapa en que todas las labores físicas eran realizadas mediante el uso de animales de gran porte y destreza, en este periodo se introduce la máquina a vapor dando comienzo a la producción en masa, acarreado consigo la migración de grupos humanos desde el campo hacia la ciudad.

Hubo un cambio de paradigma en la producción, pasando a ser desde este momento industrial. La mano de obra campesina debió especializarse a los efectos de adaptarse a las nuevas condiciones productivas, mediante el uso de maquinarias desconocidas en la época. Iniciándose un sistema de producción en serie y escala, que marcó la estrecha relación existente entre las nuevas formas de producir bienes y el desarrollo económico, ya que sin las innovaciones tecnológicas “la industria hubiese continuado su lento progreso -aumentando las compañías, extendiéndose el comercio, mejorándose la división del trabajo y haciendo de los transportes y finanzas sistemas más

especializados y eficaces-, pero no habría habido Revolución Industrial”<sup>3</sup>. Esto ocasionó nuevas condiciones de trabajo, que se traducían la mayoría de las veces, en largas horas de prestación de servicios, y serias carencias en lo relativo a seguridad, salubridad e higiene.

Es que, tras la introducción de máquinas e industrialización en la fabricación de los bienes, surgieron condiciones que propiciaron un ambiente laboral que ocasionaron perjuicios en la salud de los operarios. Fue así que, ante los reiterados infortunios padecidos por el trabajador, el Estado debió actuar, mediante el dictado de leyes que abarcaran tales eventualidades. Dichas contingencias dieron lugar a las denominadas “Leyes Fabriles” que regulaban tanto la jornada laboral como el trabajo infantil, aplicadas a la industria textil y algodonera, principalmente, debiendo contar las mismas con escuelas para la educación de los menores.

Estas leyes surgieron luego del informe dirigido por Michael Thomas Sadler, “Comité Sadler”, donde tras su paso como administrador de las “leyes de los pobres”, presentara un proyecto de “Ley de las diez horas” para la jornada laboral. Como ya se dijera, y fruto de intensos debates dentro del Parlamento Inglés, surgieron las “Factory Acts”<sup>4</sup> que propiciaron estos cambios.

Con el correr del tiempo, en la incipiente etapa industrial inglesa, se dicta el “Acta de Responsabilidad de los Empleadores”. Esta ley se dicta en interés de los empleadores, pues dada la precariedad existente en la seguridad e higiene de la época, debían hacer frente a los constantes reclamos de los obreros como también de sus sucesores, dando entonces surgimiento a las empresas aseguradoras. En los diversos condados de aquella lejana Inglaterra, los patrones llegaron incluso a ejercer presión para que los mismos empleados se mantuvieran al margen de la ley. Situación que se repitió, esta vez desde el lado de los trabajadores, pues, en los distintos oficios, fueron los mismos dependientes quienes se negaban a aceptar los cambios, si bien favorables a su salud, también debían tomar tales modificaciones en las técnicas aplicadas a su actividad laboral. Otros patrones, en cambio, sostuvieron la idea de que las disposiciones contenidas en el Acta no debían aplicarse a las relaciones contractuales en curso.

En las discusiones de la enmienda, y tal como surge del debate en el Parlamento<sup>5</sup>, surgieron dos posturas claramente diferenciadas. La primera, sostuvo la necesidad de amparar al obrero, rodeándolo de un manto protectorio comprensivo de los diversos oficios (mineros, ferroviarios,

---

<sup>3</sup> Ashton, Tomas Southcliffe. La revolución Industrial. 1981. Pág. 112.

<sup>4</sup> Fuente página web:

<https://www.parliament.uk/about/livingheritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/factoryac/>.  
Recuperado el 08/09/2019.

<sup>5</sup> Chesterton, Gilbert Kleith. Pequeña historia de Inglaterra. 2014. Cap. XVI. Pág. 99.

navieros). La segunda postura ya mencionada, buscaba dejar de lado los vínculos laborales en curso, una sinrazón que los dejaba al margen de la reglamentación. Sobra decir que la primera postura fue la imperante, por lo que los infortunios producidos en el trabajo o en ocasión de él, fueron reglamentados, encontrándose el obrero con la posibilidad de reclamar por tales perjuicios.

Así entendieron ciertos historiadores, que vieron la lucha de las clases obreras y cómo se ha llegado al dictado del conjunto normativo conocido bajo la denominación de “Leyes Fabriles”, que mejoran las condiciones de salubridad e higiene laboral para los trabajadores en las fábricas.

### **1.2.2. El caso de Francia.**

Otro de los paradigmas en la búsqueda de la protección hacia los trabajadores en los albores industriales ha sido el caso de Francia. En este apartado se analizará brevemente la ley sancionada en el año 1898, que trata sobre los accidentes que sufrieren los obreros en su trabajo.

Martin Nadaud, diputado en 1880, eleva un proyecto de ley sobre accidentes de trabajo atribuyendo la culpa al empleador, salvo algunos casos específicamente delineados. Una opinión posterior a ser considerada fue la de Félix Faure quien, en disidencia a la postura de Nadaud, participó de la idea de atribuir la responsabilidad causal a la actividad misma del obrero, es decir, al riesgo objetivo en el oficio.

Intentando hacer eco de sus ideas, Faure, en su paso por el parlamento francés, ocurrido en el año 1882, sostuvo que:

Es, a nuestro entender, erróneo subordinar la obtención de una reparación por el daño causado a la prueba de la culpa del patrono; en la mayoría de los supuestos, no se puede hablar, en propiedad, ni de culpa del patrono, ni de culpa del obrero. Todo trabajo tiene sus riesgos. Los accidentes son la triste, pero inevitable consecuencia del trabajo mismo (Pic, Paul. Estudio Crítico de la Ley de Accidentes Francesa de 9 de abril de 1898. Estudio preliminar y traducción de Icíar Alzaga Ruiz. 2002. Pág. 18).

Fue así que, tras arduos debates y opiniones disidentes, recién en 1898 es sancionada la ley que versa sobre las contingencias enmarcadas en una relación laboral. En igual sentido, esta normativa francesa buscó unificar las distintas posturas durante el debate en el Congreso, estableciendo un punto medio al proponer que, si el siniestro le fuera endilgado al empleador por su

actuar intencional y, del mismo modo, si dicho siniestro fuera ocasionado por la conducta del obrero, la indemnización percibida sería un tanto mayor o menor al momento de su realización.

Esta Ley, en su Art. 1º refiere a los accidentes ocasionados por el trabajo o en ocasión del trabajo, estableciendo además que puede ser en cualquier operación o parte de la misma, imponiendo de este modo un nexo de causalidad entre la eventualidad sufrida y el trabajo realizado. Asimismo, el art. 2 establece que se aplica a los obreros y trabajadores que no puedan valerse por sí mismos a raíz del infortunio laboral.

Del texto de dicho cuerpo normativo, merece destacar la incorporación del grado de incapacidad laboral sufrida por el obrero, distinguiendo entre incapacidad permanente (absoluta o parcial) y temporal. Así también prescribe una renta vitalicia en favor del cónyuge e hijos y, si no los tuviera, en favor de sus ascendientes<sup>6</sup>.

En virtud del accidente sufrido por causa del trabajo o en ocasión del mismo, impone la obligación del empresario de cubrir con los gastos médicos, farmacéuticos y funerarios, debiendo denunciar el infortunio dentro del plazo de cuarenta y ocho horas de acaecido el suceso. Como es dable del espíritu de una ley protectora del trabajador, otorga al mismo, el plazo de la ley común para iniciar todo reclamo que le correspondiera. Esta norma es, a todas luces, una avanzada en materia de riesgos del trabajo y de la seguridad social, como se aprecia, propia del Estado de Bienestar.

Finalmente, acaecida la Revolución de 1789, se sucedieron cien años para que Francia tuviera una Ley que protegiera la salud del trabajador.

### **1.2.3. “Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes de trabajo”.**

En tesitura similar a la ley francesa, la legislación española, establece la responsabilidad objetiva en materia de accidentes laborales, como así también organiza un régimen de incapacidades laborales permanente (absoluta o parcial) o transitoria. Establece, además, el pago de pensiones vitalicias a los sucesores, sean estos ascendientes en caso de no existir cónyuge, como de los descendientes, dejando de percibir la viuda en caso de contraer nuevas nupcias.

---

<sup>6</sup> Pic, Paul. Estudio Crítico de la Ley de Accidentes Francesa de 9 de abril de 1898. Estudio preliminar y traducción de Iciar Alzaga Ruiz. 2002.

En este sentido, le atribuye responsabilidad al empleador ante un accidente sufrido por su dependiente en el supuesto que se produjera en ocasión o por motivo del trabajo, a menos que sea éste por causa ajena al trabajo o de fuerza mayor<sup>7</sup>

Lo interesante de esta ley es el establecimiento de una Junta de profesionales encargada del estudio de los mecanismos de prevención y cuidado en materia de seguridad industrial. Para ello, la misma se compone de tres ingenieros y un arquitecto, debiendo llevar adelante un minucioso detalle de cada mecanismo conocido como así de la experimentación de los nuevos procedimientos que, organizados bajo un listado, la mencionada Junta recomendará llevarlos adelante. Así lo imponen los artículos 6 y 7 de la Ley de mención.

Es así que el artículo 6 de la ley mencionada impone que:

Se constituirá una Junta técnica encargada del estudio de los mecanismos inventados hasta hoy para prevenir los accidentes del trabajo. Esta Junta se compondrá de tres Ingenieros y un Arquitecto; dos de los primeros pertenecientes á la Junta de Reformas Sociales, y uno á la Real Academia de Ciencias Exactas, á propuesta de las referidas Corporaciones. El cargo de Vocal de la Junta técnica de previsión de los accidentes del trabajo será gratuito (Art. 6).

En tanto, el art. 7 impone que “La Junta á que se refiere el artículo anterior redactará un Catálogo de los mecanismos que tienen por objeto impedir los accidentes del trabajo, y lo elevará al Ministerio de la Gobernación en el término de cuatro meses”.

En atención al accidente laboral, dicho cuerpo normativo establece un factor subjetivo de atribución. Por lo que, realizada la acción con dolo, imprudencia o negligencia, el entendimiento de estas acciones será realizado a la luz del derecho penal, subordinando el reclamo en sede civil a lo decidido penalmente, prescribiendo la acción para todo reclamo al año de acaecido el accidente.

A los fines de una mayor comprensión, el Decreto Reglamentario<sup>8</sup> de la ley en análisis define al patrono como el dueño o encargado de la industria u obra donde el trabajo se preste. Dice el art. 1º: “Entiéndese por patrono el particular ó Compañía propietario de la obra, explotación ó industria

---

<sup>7</sup> Art. 2 de la Ley de 30 de Enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo, B.O.E del 31 de Julio de 1900.

<sup>8</sup> Reglamento para la aplicación de la ley 30 de Enero de 1900 acerca de los accidentes de trabajo, B.O.E del 31 de Julio de 1900.

donde el trabajo se preste”. En igual sentido, el art. 2º establece que son “operarios todos los que ejecuten habitualmente trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena, con remuneración ó sin ella, á salario ó á destajo, en virtud de contrato verbal ó escrito”.

Prescribe obligaciones a cargo del patrón, siendo el inmediato de ellos el deber de proporcionar ayuda médica y farmacéutica, permitiendo que en el curso de la dolencia sea éste quien designe a los facultativos, en lo que se entiende como un antecedente remoto a la facultad de control de nuestro art. 210 LCT. El decreto impone esta facultad al patrono en su art. 6, Cap. II De las Obligaciones. En igual sentido, nuestra LCT contiene una norma similar en su art. 210, que faculta al empleador a ejercer el control médico de las dolencias presentadas por el trabajador, no supliendo por esta vía al médico tratante de su dependiente puesto que este es quien mejor conoce la enfermedad por llevar adelante un seguimiento de la enfermedad, tal como enseña Grisolia (2017).

Bajo estas premisas, el patrono debe comunicar dicho accidente dentro de las veinticuatro horas de sucedido el hecho, debiendo consignar todas las particularidades del acontecimiento como así datos de referencia que permitan individualizar al obrero. Como antesala a la instancia ante la comisión médica actual, se puede observar que el mismo decreto establece un caso de disconformidad del obrero, referida ésta al grado de incapacidad que se le haya determinado, según lo prescripto por el art. 22º del Decreto Reglamentario.

El art. 22º reza:

Caso de disconformidad, ya por no conceptuarse el obrero curado, ó por no estar conforme con la calificación de la inutilidad, el obrero podrá nombrar Facultativos, para que, con los del patrono, practiquen un nuevo reconocimiento, librando la certificación en que conste la conformidad ó disconformidad de opiniones, documento que autorizarán con sus firmas todos los Profesores actuantes.

Por lo tanto, se establece que podrá el obrero designar a un facultativo que conjuntamente al designado por el patrono, realizarán una nueva determinación de la incapacidad, presentando su dictamen ante la Gobernación local y quien deberá remitir lo actuado ante la Academia de Medicina más próxima, dictaminando ésta en forma definitiva respecto de lo sometido a su conocimiento.

Esta normativa, toma las inquietudes de los distintos actores sociales, principalmente aquella emanada de los sectores obreros y los vuelca en un cuerpo orgánico representativo de los impulsos

que acompañan al progreso de la comunidad, coincidente con el movimiento que ya hubo de originarse en los países europeos en protección a los obreros. -

Finalmente, y tras arduas discusiones en el seno parlamentario, esta ley ha resultado en la entelequia que “una de las aspiraciones de la humanidad laborante había de tener en España tan fuerte y bien definida cristalización” (Ossorio y Gallardo, A. Accidentes de Trabajo. 1902).

### **1.3. Los Proyectos Nacionales del 1900.**

En nuestro país, los primeros antecedentes se remontan al inicio de la centuria pasada, año 1904 en adelante, con diversos proyectos presentados, del que cabe mencionar y destacar el “Proyecto de Ley Nacional del Trabajo” del ilustre Joaquín V. González. El mismo constaba de 466 artículos, de los cuales interesan a este trabajo el “Título V” sobre los accidentes de trabajo al disponer, como obligación de quien explota una industria por medio de empleados, la indemnización por accidentes dentro del establecimiento, durante la explotación y por el hecho y en ocasión del trabajo.

No obstante, mención aparte merece destacar la Ley Nº 9.688 de Accidentes del Trabajo, publicada en el boletín oficial el del 21 de octubre de 1915. Dicha normativa estableció las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, instaurando tres pilares: 1) brindar pronta prestación a quien sufriera un accidente o enfermedad profesional; 2) incentivar la prevención en materia laboral; y, 3) limitar la responsabilidad del patrón, fijando costos según determinados cálculos económicos.

Resulta digno de interés mencionar que esta ley recepta el caso del accidente in itinere, al contemplar cualquier siniestro que le ocurriera al obrero mientras se halle camino a su lugar de prestación de servicios o de regreso a su hogar, cuando no lo hubiere alterado por motivo alguno distinto al trabajo.

Así, dicho artículo prescribe:

El empleador será igualmente responsable del accidente cuando el hecho generador ocurra al trabajador en el trayecto entre su lugar de trabajo y su domicilio, o viceversa, siempre que el recorrido no haya sido interrumpido en interés particular del trabajador o por cualquiera extraña razón al trabajo (Art. 1, segundo párrafo, Ley Nº 9.688).

Igualmente, establece la responsabilidad bajo la perspectiva de un factor objetivo de imputación, como así también un sistema indemnizatorio a favor de los sucesores, sean el cónyuge, ascendientes o descendientes.

Siguiendo los lineamientos del pensamiento de la época, establece la responsabilidad del empleador respecto de los accidentes ocasionados durante el tiempo o el hecho de la prestación de servicios, conforme el primer párrafo del Art. 1º de dicho texto legal. Asimismo, impone limitaciones a la atribución de responsabilidad, al excusarlo de responder si el accidente fuere por causa ajena al trabajo o por la propia conducta del trabajador, según lo establece el art. 4 al decir que se exime al empleador de la responsabilidad cuando “hubiere sido intencionalmente provocado por la víctima o proviniese exclusivamente de culpa grave de la misma” o si ella fuera “debida a fuerza mayor extraña al trabajo”.

Dato curioso de la ley, es la posibilidad del “beneficio de pobreza”, mayormente conocido como “beneficio de gratuidad” en materia laboral, recogido no solo en el art. 20 LCT sino contemplado también en los códigos de procedimiento laboral de las provincias bajo la denominación de “beneficio de gratuidad”<sup>9</sup>.

Sin dejar de desconocer que deja establecido la Ley N° 9.688 el deber de comunicar los siniestros ocurridos, al obrero, en cuanto su salud le permitiera, o por un tercero, ello a modo de colaboración con las autoridades administrativas. En este sentido, el alta médica siempre quedará supeditada a lo resuelto por la autoridad administrativa. Tal así, el art. 26, parcialmente transcripto, establece que en “todos los casos, el alta deberá ser conformada por la autoridad administrativa”.

Tal es así que con posterioridad a la Ley N° 9.688, y tras sucesivas modificaciones al texto de esta primigenia normativa sobre la materia, es dictada la Ley N° 24.028 de Accidentes de Trabajo. Esta nueva legislación incluyó en su texto la posibilidad de recurrir ante la autoridad administrativa competente, sin dejar de señalar que refiere al daño sufrido por el infortunio mismo o en oportunidad de prestar sus labores normales y habituales bajo las directivas de la empleadora.

En concreto, bajo el acápite “Actuación Administrativa Voluntaria”, se establece en el art. 15 que “El trabajador que sufra un daño psicofísico por el hecho o en ocasión del trabajo durante el tiempo que estuviere a disposición del empleador, podrá denunciarlo ante la autoridad administrativa del trabajo”, pudiendo o no reconocer el empleador la denuncia de su dependiente e invocar la exclusión de responsabilidad. Establece que, en caso de discrepancia en la incapacidad, serán designados tres profesionales, quienes deberán expedirse respecto de la incapacidad. Fijado el grado incapacitante, se busca la conciliación en el marco de una audiencia donde, llegado a un acuerdo y

---

<sup>9</sup> Código de Procedimiento Laboral de la Provincia de Misiones Ley XII – N° 2, sancionado el 10/10/2013.

cumplido el pago en su totalidad por parte del empleador, el mismo deviene en cosa juzgada administrativa.

Un punto a resaltar de esta ley, como así también lo han contemplado las leyes sucesivas, es la mención al patrocinio letrado o la asistencia durante la tramitación del procedimiento. Así lo establece el art. 15, sexto párrafo, al decir que “será condición esencial para que la autoridad administrativa del trabajo homologue el acuerdo al que arriben las partes en tales circunstancias que el trabajador haya actuado con patrocinio letrado o con asistencia sindical”.

En la evolución de nuestra legislación interna, fue incorporándose un sentir preventivo que permitiera cuidar la salud del trabajador. Para ello, del estudio pormenorizado de los siniestros de mayor ocurrencia, el legislador los fue receptando y, tipificando cada una de ellos dentro de una normativa específica, esto ha permitido amparar y dignificar al trabajador por su propia condición de persona.

Como consecuencia de la constante evolución del Derecho, el contexto actual de la normativa sobre riesgos del trabajo encuentra su máxima expresión en todo el sistema instaurado por su propio y específico marco normativo. Pero ello no es óbice para decir que ha alcanzado su límite, sino todo lo contrario, es un sistema que debe ser continuamente pulido para alcanzar un mayor grado de perfección pese a las disparidades que puedan encontrarse tanto en doctrina como en la jurisprudencia.

### **Conclusión Parcial**

Partiendo del modelo de los artesanos medievales agrupados en gremios que se brindaron ayuda mutua frente a los diversos infortunios que se les presentaron, siendo la industrialización quien produjera grandes cambios en la ejecución de los manuales que aparejaron siniestros laborales.

El Estado debió regular las actividades e implementar leyes que cubrieran los infortunios sufridos en la salud del trabajador. A fin de prevenir los riesgos del trabajo, se originó un movimiento legislativo en diversos países que terminaron por conducir a la protección y cuidado de la salud del trabajador y, secundariamente, dieron paso a la creación de las compañías aseguradoras. Fue así que receptaron las manifestaciones de cada uno de los actores sociales para implementar un sistema sobre riesgos del trabajo que, a la luz del nuevo carácter preventivo del que fue informándose el Derecho del Trabajo, propició una mayor protección a los trabajadores.

En la legislación nacional, estas ideas se reflejaron en el dictado de leyes que buscaron resguardar la salud e integridad del dependiente. Por ello, fueron dictadas leyes que contemplaran las contingencias en materia laboral, previendo un sistema comprensivo de los supuestos de responsabilidad, accidente laboral, enfermedad profesional, grado de incapacidad como así también, sobre la indemnización resultante en los casos de incapacidad. Se contempla que el objetivo del dictado de estas leyes no ha sido otro más que instaurar un sistema protectorio de la salud, con similares obligaciones y derechos para los empleadores.

## **CAPÍTULO 2: Ley de Riesgos del Trabajo y Normas Complementarias**

### **Introducción**

Se realizará en este capítulo un análisis de la normativa aplicable a los riesgos del trabajo que, posteriormente, permitirá determinar la inconstitucionalidad o no del procedimiento ante la Comisión Médica.

Se inicia el Capítulo con el estudio del Art. 51 de la Ley N° 24.241 de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que, si bien no es el objeto de este estudio, instaura el paso previo por ante la Comisión Médica como órgano administrativo. Seguidamente, se adentrará en el análisis de la Ley N° 24.557 (en lo pertinente a comisiones médicas).

A continuación, se analizará el articulado pertinente de la Ley N° 27.348 complementaria y de la Resolución N° 298/2017 SRT, dictada la segunda en el marco de las facultades otorgadas por la Ley a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

### **2.1. Las Leyes N° 24.241 y 24.557. Estudio de sus artículos sobre la comisión médica**

En toda relación laboral se producen accidentes o surgen enfermedades que deben ser cubiertas para no dejar en desamparo al trabajador. El legislador previó dos caminos para la protección del obrero. El primero, regulado en la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo<sup>10</sup>, donde se contemplan las enfermedades o accidentes de naturaleza inculpable, en los Arts. 208 a 213. El segundo camino, en cambio, se halla cubierto por la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo<sup>11</sup>, misma que recepta las contingencias ocurridas en ocasión del trabajo.

Por ello, el Estado posibilitó la creación de organismos encargados del estudio de los antecedentes y la revisión del afectado para determinar su actual estado de salud. Estos órganos administrativos fueron creados en virtud del art. 51 de la Ley N° 24.241 de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, publicada en el Boletín Oficial el 18 de octubre de 1993. Dicho artículo establece que las Comisiones Médicas serán los órganos encargados de la revisión médica y facultades para la correcta percepción de un eventual retiro transitorio por invalidez.

El art. 51 reza:

---

<sup>10</sup> Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo, B.O. del 27/09/1974.

<sup>11</sup> Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, B.O. del 04/10/1995.

Las comisiones médicas y la Comisión Médica Central estarán integradas por cinco (5) médicos que serán designados: tres (3) por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y dos (2) por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, los que serán seleccionados por concurso público de oposición y antecedentes. Contarán con la colaboración de personal profesional, técnico y administrativo.

Los gastos que demande el funcionamiento de las comisiones serán financiados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, en el porcentaje que fije la reglamentación.

Como mínimo funcionará una comisión médica en cada provincia y otra en la ciudad de Buenos Aires (Art. 51 de la Ley N° 24.241).

Igualmente, establece que la Comisión Médica se halla integrada por cinco médicos, tres por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y dos por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, con la colaboración de personal profesional, técnico y administrativo. Fija este artículo, además, que el funcionamiento de la comisión médica será cubierto por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, en la proporción fijada por la reglamentación.

En similares términos, la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, establece que serán estos organismos administrativos quienes deberán revisar y determinar las incapacidades que presente el trabajador afectado. Es así que, deberán las comisiones establecer la naturaleza laboral de la contingencia denunciada, el carácter y grado de la incapacidad, contenido y alcance de la prestación a cumplir, resolver las discrepancias entre las aseguradoras y el damnificado o derechohabientes.

Así lo dispone el Art. 21° de dicha Ley, que impone:

Comisiones médicas.

1. Las comisiones médicas y la Comisión Médica Central creadas por la ley 24.241 (artículo 51), serán las encargadas de determinar:

- a) La naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad;
- b) El carácter y grado de la incapacidad;
- c) El contenido y alcances de las prestaciones en especie.

2. Estas comisiones podrán, asimismo, revisar el tipo, carácter y grado de la incapacidad, y -en las materias de su competencia- resolver cualquier discrepancia que pudiera surgir entre la ART y el damnificado o sus derechohabientes.
3. La reglamentación establecerá los procedimientos a observar por y ante las comisiones médicas, así como el régimen arancelario de las mismas.
4. En todos los casos el procedimiento será gratuito para el damnificado, incluyendo traslados y estudios complementarios.
5. En lo que respecta específicamente a la determinación de la naturaleza laboral del accidente prevista en el inciso a) del apartado 1 de este artículo y siempre que al iniciarse el trámite quedare planteada la divergencia sobre dicho aspecto, la Comisión actuante, garantizando el debido proceso, deberá requerir, conforme se establezca por vía reglamentaria, un dictamen jurídico previo para expedirse sobre dicha cuestión (Art. 21 de la Ley N° 24.557).

Anteriormente se mencionó que la normativa laboral establece la gratuidad para los obreros y, como se destaca del artículo arriba transcrito en su apartado cuarto, también le es reconocido al obrero que transita el procedimiento médico por ante la comisión médica. Asimismo, le impone a la comisión actuante velar por una garantía constitucional, que no es otra que la del debido proceso, al requerirle un dictamen jurídico previo sobre la naturaleza laboral o profesional del accidente o enfermedad, tal como surge del punto quinto del artículo de mención.

En cuanto a la competencia judicial, se impone la obligatoriedad de transitar en atención al organismo en que se apele. Es decir, si el dictamen impugnado fuera el de la comisión médica jurisdiccional las actuaciones se sustanciarán por ante el estrado federal competente en cada provincia o ante la comisión médica central, siendo las resoluciones que emanen de ellos recurribles ante la Cámara Federal de la Seguridad Social. Finalmente, el artículo en cuestión impone que para la tramitación prima el domicilio del trabajador afectado, como así también la gratuidad de las actuaciones en su favor.

Así, el Art. 46, Apartado 1 de la Ley N° 24.557, establece:

Competencia judicial.

1. Una vez agotada la instancia prevista ante las comisiones médicas jurisdiccionales las partes podrán solicitar la revisión de la resolución ante la Comisión Médica Central.

El trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según corresponda al domicilio de la comisión médica que intervino.

La decisión de la Comisión Médica Central será susceptible de recurso directo, por cualquiera de las partes, el que deberá ser interpuesto ante los tribunales de alzada con competencia laboral o, de no existir éstos, ante los tribunales de instancia única con igual competencia, correspondientes a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica jurisdiccional que intervino (Art. 46, ap. 1, Ley N° 24.557).

De la transcripción parcial del art. 46 de la Ley N° 24.557, se denota que la misma lleva al trabajador a recorrer la vía jurisdiccional federal. Vale decir, lo abstrae de su jurisdicción natural y lleva a recorrer un camino que, a la postre, trae demoras y mayores gastos al obrero dependiente. Al posibilitarle el recurso directo por ante el tribunal de alzada, del dictamen de la comisión médica central, lo obliga a recurrir ante la Cámara Federal de la Seguridad Social para que luego ésta decline la competencia en favor de aquel tribunal jurisdiccional correspondiente al domicilio del trabajador.

## **2.2. Ley N° 27.348 Complementaria de Riesgos del Trabajo. Análisis pertinente del texto legal**

Enmarcando la actuación de las comisiones médicas, la Ley N° 27.348<sup>12</sup> complementaria de Riesgos del Trabajo, impone el necesario paso del trabajador damnificado por esta instancia previa, obligatoria y excluyente. En su espíritu, esta norma busca reducir la litigiosidad relativa a los accidentes en el trabajo o las enfermedades profesionales, en un intento por otorgar mayor celeridad en la salvaguarda de los derechos del trabajador.

---

<sup>12</sup> Ley N° 27.348 Complementaria de Riesgos del Trabajo, B.O. del 26 de Octubre del 2012.

Asimismo, el art. 1 impone el tránsito previo, obligatorio y excluyente a toda otra instancia, estableciendo la competencia de la comisión que deberá actuar, según el domicilio del trabajador, el lugar donde efectivamente presta servicios o donde reporta, siendo optativo para el trabajador. Para aquellos trabajadores bajo una relación no registrada, les queda expedita la vía judicial. Finalmente, el dictamen emanado de la comisión interviniente agota la vía administrativa.

Dispone el art. 1 que la comisión médica “constituirá la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, para que el trabajador afectado” solicite se determine la naturaleza laboral del accidente o enfermedad, así como las prestaciones dinerarias. Asimismo, dicho artículo exige que el organismo competente será aquella comisión médica “correspondiente al domicilio del trabajador, al lugar de efectiva prestación de servicios por el trabajador o, en su defecto, al domicilio donde habitualmente aquel se reporta, a opción del trabajador”<sup>13</sup>.

De igual manera, el art. 2 del mismo cuerpo, establece el procedimiento a seguir una vez agotada la instancia, pudiéndose acudir por ante la comisión médica central o el Tribunal de Alzada (o de instancia única) competente por la vía del recurso directo que procederá en relación y, según los casos, con efecto suspensivo o sin dicho efecto, debiendo ser entendido este artículo en referencia al Art. 46º ap. 1º de la Ley Nº 24.557, ya mencionado en el acápite anterior.

De igual manera a la Ley de Riesgos del Trabajo, resalta la obligación de transitar por ante estos organismos administrativos de índole Federal y, al culminar el proceso, obliga al trabajador a recorrer esta jurisdicción, pues en la mayoría de los casos, acarreado de este modo mayores gastos para el mismo.

Es posible ejemplificar lo expuesto en el hecho de que la comisión médica jurisdiccional suele ubicarse en la capital provincial y una comisión médica central ubicada en la Provincia de Buenos Aires. Primero, de recurrir el dictamen de la comisión jurisdiccional, el remedio procesal nos lleva a transitar por ante el tribunal jurisdiccional relativo a su domicilio.

Aquí debe hacerse una aclaración, la cual no es otra que lo contemplado en algunos códigos procesales laborales, tomando como referencia el Código de Procedimiento Laboral de la Provincia de Misiones<sup>14</sup>. Tal es así que, al referirse a la competencia de los Tribunales del Trabajo, en su art. 2

---

<sup>13</sup> Art. 1, Ley 27.348 Complementaria de Riesgos del Trabajo.

<sup>14</sup> Ley XIII – Nº 2, Código de Procedimiento Laboral de la Provincia de Misiones, B.O. Prov. de Misiones, del 28/11/2013.

inc. j, refiere que los mismos son quienes entienden en los casos que correspondan sobre recursos de apelación contra el dictamen emanado de la comisión médica jurisdiccional.

Al referirse a la competencia de la jurisdicción de los Tribunales del Trabajo, el art. 2 establece que a ésta le compete entender sobre “los recursos de apelación que se interponen contra los dictámenes de la Comisión Médica local”. Esta norma posibilita que, al optar por la vía recursiva en la sede de la primera comisión actuante, se inicie la vía jurisdiccional provincial, lo que no es un dato menor, ya que de este modo y en principio, no se estaría vulnerando la máxima del juez natural y se velaría la celeridad que pretende la Ley para la resolución del conflicto. Pero, evitar que este menoscabo suceda conlleva que las actuaciones sean tramitadas por ante el fuero del domicilio del apelante y en la práctica, sucede que todo lo actuado en sede administrativa es remitido al tribunal del domicilio de la comisión médica para que luego, si el tribunal que entiende en ese momento no declarara su incompetencia, obliga al trabajador apelante que solicite se decline la competencia y se remitan las actuaciones al tribunal jurisdiccional de su domicilio.

Brevemente, se entiende que el tiempo del individuo no es el mismo que aquel de la Jurisdicción. Por lo tanto, lo que buscó el legislador plasmar en el espíritu de la ley, termina en un menoscabo de la finalidad buscada por la misma legislación.

Concordantemente, el mismo Código Procesal contempla en su Título VI, Capítulo V, los procesos laborales abreviados, encontrándose en el art. 219 el referido al recurso de apelación de dictamen de comisión médica en caso de haberse negado la existencia de la enfermedad o accidente de índoles profesional o laboral. Por ello, y tratándose de uno de los tipos de procesos abreviados, busca reunir en la menor cantidad de actos procesales todas las diligencias y pruebas necesarias a fin de llegar a un resolutorio. De este modo, aunque sea indirectamente, se está en la búsqueda de dar celeridad al proceso y resguardar así los derechos del apelante.

En segundo lugar, abordando nuevamente la apelación del dictamen de la comisión médica jurisdiccional por ante la comisión médica central y aquí, agotada la instancia administrativa y vuelto el trabajador a recurrir, dicho remedio procesal nos lleva al tránsito por la jurisdicción federal. En este sentido, la comisión central remite la apelación a la instancia jurisdiccional competente, resultando muchas veces en que lo actuado se envía a la Cámara Federal de la Seguridad Social quien, termina por declararse incompetente declinándose entonces a la Cámara Nacional del Trabajo.

Aquí, nuevamente se plantea similar cuestión que en la jurisdicción ordinaria. Se diferencian ambas en que, principalmente, debe solicitarse se remitan las actuaciones al tribunal federal

competente en razón del domicilio del trabajador, incurriendo una vez más en detrimento no sólo de la rapidez que buscara la normativa sobre riesgos del trabajo.

### **2.3. La Resolución 298/2017 SRT. Análisis de su texto**

Ahora bien, y con el objetivo de afianzar el derrotero a seguir por las comisiones médicas en cuanto a la determinación del carácter laboral de la contingencia denunciada por el afectado, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo dictó la Resolución N° 298/2017 SRT<sup>15</sup>, misma que permitiera cumplir acabadamente con los Arts. 1º, 2º y 3º de la Ley N° 27.348, en cuanto al procedimiento a seguir dentro las comisiones médicas. Por ello, haremos hincapié en los artículos 5, 6, 7 y 8 de dicha resolución, siendo éstos los que importan normas procedimentales a observar en la sustanciación del expediente administrativo.

No sin antes mencionar que el dictado de esta Resolución le ha sido delegada a la Superintendencia por una ley infra constitucional. Vale decir, le fueron delegadas facultades legislativas por medio de una legislación de orden inferior a la Constitución Nacional, lo que contraría a todas luces el orden normativo jerárquico vigente en el Estado nacional.

Así surge de la lectura de su considerando, toda vez que el Párrafo 16º indica que:

Le ha sido ordenado por la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo a esta Superintendencia el dictado de las normas del procedimiento de actuación ante las Comisiones Médicas Jurisdiccionales y la Comisión Médica Central, vinculadas a la determinación del carácter profesional de la enfermedad o contingencia, la determinación de la incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo, así como a las homologaciones que consagren acuerdos que ponen fin a las diferencias (Considerando, 16º Párrafo, Resolución N° 298/2017 SRT).

El Art. 5º establece la competencia territorial de la comisión médica jurisdiccional que será la actuante. Resulta necesario entonces la presentación de la copia simple del documento nacional de identidad del trabajador o constancia expedida por el empleador, a opción del trabajador, para que

---

<sup>15</sup> Resolución N° 298/2017 SRT, B.O. del 24/02/2017.

intervenga la comisión médica del domicilio de éste o aquella que corresponde al domicilio donde efectivamente presta tareas o habitualmente se reporta.

En lo pertinente, impone el art. 5:

A fin de establecer la competencia territorial de la comisión médica jurisdiccional requerida (...) se deberá acompañar la siguiente documentación de acuerdo a lo que el trabajador haya optado:

- a. Opción de la Comisión Médica correspondiente a su domicilio: Copia simple del Documento Nacional de Identidad (D.N.I.).
- b. Opción de la Comisión Médica correspondiente al domicilio del lugar de efectiva prestación de servicios: Constancia expedida por el empleador.
- c. Opción de la Comisión Médica Jurisdiccional correspondiente al domicilio donde habitualmente aquél se reporta: Constancia expedida por el empleador (Art. 5 de la Resolución 298/2017 SRT).

Ahora bien, resulta curioso que la resolución establezca requisitos a los fines de iniciar esta instancia, sin cuyo cumplimiento la Comisión Médica no tomará intervención ya que, sabido es, en los procedimientos administrativos rige la informalidad en favor del administrado. Aunque es dable comprender que la exigencia de los mismos sea al sólo efecto de poder determinar la competencia de la Comisión Médica que conocerá en el procedimiento.

A modo ilustrativo, en la Provincia de Misiones<sup>16</sup> existe uno sólo de estos organismos, situado en la capital provincial. Pero en provincias con una densidad poblacional mayor, aumenta la cantidad de Comisiones Médicas jurisdiccionales. Por ejemplo, en la Provincia de Córdoba es posible contar con siete de estos organismos<sup>17</sup>, distribuidos de manera tal que puedan abarcar territorialmente a toda la provincia. Con similar distribución territorial, la provincia de Buenos Aires cuenta con veinticinco Comisiones Médicas jurisdiccionales<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Fuente página web: <https://www.srt.gob.ar/arg/mapa.php?t=1&provincia=Misiones&ciudad=>. Recuperado el 10/09/2019.

<sup>17</sup> Fuente página web: <https://www.srt.gob.ar/arg/mapa.php?t=1&provincia=C%2526oacute%253Brdoba&ciudad=>. Recuperado el 10/09/2019.

<sup>18</sup> Fuente página web <https://www.srt.gob.ar/arg/mapa.php?t=1&provincia=Buenos%2BAires&ciudad=>. Recuperado el 10/09/2019.

Acorde al mismo, el Art. 6 establece que, recibida la solicitud de intervención, deberán las partes ser llamadas a la celebración de una audiencia que lleva por objetivo el examen médico, comunicando a las mismas sobre los alcances en caso de incomparecencia de ellas a la audiencia y eventual celebración de una segunda, como así también de la concurrencia por parte del obrero con el debido patrocinio letrado y de este modo busca así garantizar el debido proceso).

En este sentido, dispone dicho artículo que “las partes serán convocadas a una audiencia en la sede de la Comisión Médica para el examen médico”, en la que informarán a las partes como a los letrados intervinientes, respecto de la ausencia sin justificar del trabajador a una segunda audiencia y posterior archivo de las actuaciones, así como de la obligación del patrocinio letrado, a fin de preservar la garantía del debido proceso.

Luego, el Art. 7 establece los medios de prueba de las que podrán valerse las partes desde la primera presentación y hasta la celebración de la audiencia, pudiendo el organismo interviniente rechazar aquella que considere improcedente, superflua o dilatoria e incluso podrá de oficio disponer que se produzcan pruebas relativas a los hechos y que resulten conducentes a la resolución de la cuestión, valorando solamente las pruebas que resultan esenciales y decisivas para resolver. Y aún más, incluso faculta a la comisión actuante solicitar se realicen estudios complementarios y/o el peritaje de expertos si, de los antecedentes obrantes, no fueran suficientes para la emisión de su dictamen, encontrándose obligado el trabajador a someterse a los exámenes médicos indicados por el organismo.

Consecuentemente, el Art. 8 del mismo texto legal establece que, acaecida la etapa probatoria, las partes tendrán a vista los actuados por el término de tres días y así puedan alegar sobre las pruebas que estimen conveniente.

El mismo dispone:

Alegato.

De haber prueba ofrecida por las partes o medidas para mejor proveer dispuestas por la Comisión Médica, concluida la etapa probatoria, se dará vista de las actuaciones por TRES (3) días a fin de que las partes que lo creyeren conveniente aleguen sobre la prueba producida, en un plazo máximo total de CINCO (5) días, incluidos los días para tomar vista (Art. 8 de la Resolución 298/2017 SRT).

Aquí resulta curioso la manera en que la Resolución bajo análisis, diagrama el procedimiento, donde le otorga facultades propias de la jurisdicción a un órgano administrativo. Se entiende entonces que, así reglamentado por la resolución mencionada, no sólo vulnera el debido proceso, sino que, además, también menoscaba el principio republicano<sup>19</sup> de gobierno consagrado por nuestra Ley Fundamental.

Ello así ya que dicha resolución implica un exceso del ejercicio de reglamentación otorgado por la Ley 27.348 a la Superintendencia, quien terminó por diagramar un procedimiento con atribuciones jurisdiccionales en favor de la Comisión Médica. Además, al serle delegadas facultades legislativas a la Superintendencia, por medio de una normativa que contraría los principios constitucionales, toda vez que solamente al Poder Ejecutivo nacional le son delegadas algunas facultades legislativas, deviene en un claro detrimento del orden jerárquico como así también termina por menoscabar los derechos de los trabajadores.

### **Conclusión Parcial.**

Se ha visto en el presente Capítulo la manera en que el legislador estructuró a la comisión médica, otorgándole facultades jurisdiccionales por medio de la Ley N° 27.348 a dicho órgano administrativo, ya que les otorga la aptitud para determinar la naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad, por ejemplo. Sumado a ello, su reglamentación, la Resolución N° 298/2017 SRT, estructura un procedimiento a seguir en el actuar del mencionado organismo, violatorio de los principios republicanos de gobierno.

En igual sentido, tanto la Ley N° 24.348 como su reglamentación, devienen en violatorias de nuestra Constitución Nacional, en tanto afectan y menoscaban de un modo directo el debido proceso y el acceso a la justicia, tornándose inconstitucional el procedimiento previo por ante estos organismos administrativos. Ello así puesto que la Resolución N° 298/2017 SRT estructura e impone un procedimiento administrativo que le otorga a los integrantes de la comisión médica, facultades de índole jurisdiccional, toda vez que les permite ordenar la producción de las pruebas pertinentes para el caso como así pueden ellos mismos desestimar aquellas que no sean pertinentes para la resolución del conflicto.

Finalmente, se observa que de mantenerse el texto de estos cuerpos legales y no proveer a una modificación en la normativa aplicable, las mismas continuarán por el camino del detrimento de

---

<sup>19</sup> Art. 1º, Constitución Nacional.

los derechos del trabajador y del menoscabo a los derechos y principios constitucionales, vulnerando así el orden jerárquico normativo del Estado nacional.

## **CAPÍTULO 3: Sobre el Control de Constitucionalidad y las Fundamentos a Favor o en Contra del Sistema de las Comisiones Médicas**

### **Introducción**

A los fines de una mejor comprensión sobre la constitucionalidad o no de la Ley de Riesgos del Trabajo, importa realizar un recorrido sobre los principios que informan al control de constitucionalidad realizado por los jueces.

Seguidamente, se analizan dos corrientes que propician la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las Comisiones Médicas. Un primer grupo, sostiene que dicho sistema instaurado reviste de constitucionalidad, fundados en que la LRT no viola el debido proceso como tampoco la garantía del juez natural, entre otros principios de rango constitucional. El segundo, en cambio, sostiene la inconstitucionalidad del sistema creado por la citada ley pues, precisamente, sus preceptos violan los principios del debido proceso y el de acceso a la justicia.

En síntesis, se expondrá sobre el control de constitucionalidad para luego abordar las distintas posturas tanto en doctrina como en jurisprudencia. Análisis que permitirá una mejor comprensión de la problemática en torno al tránsito previo por la instancia administrativa.

### **3.1. Nociones sobre el control de constitucionalidad y la pirámide jurídica**

Buscando determinar si una ley es contraria a lo establecido por la Carta Magna, implica primeramente iniciar el recorrido por el estudio del control de constitucionalidad. En este sentido, en la cima de todo el orden normativo de un Estado, se ubica la Constitución Nacional y de ella, se desprendería el complejo abanico de leyes que regulan a la sociedad.

Inevitablemente, las relaciones humanas han progresado de tal manera que las diversas comunidades, entendidas ahora como Estados soberanos, fueron relacionándose y ello dio origen a un proceso de integración que devino en las normas de Derecho Internacional. Este proceso de integración entre los diversos Estados soberanos llevó a la firma de convenios laterales y recíprocos entre ellos buscando, en la mayoría de los casos, una finalidad económica<sup>20</sup>, lo que no implica que sea éste el único fin al que propenden los convenios entre Estados.

---

<sup>20</sup> Arnaud, V. G. (1999). Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional (2da Ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Visto así, el sistema constitucional se vio complementado por las convenciones celebradas entre los diversos miembros de la comunidad internacional. En concreto, nuestro país ha celebrado tratados en varias oportunidades con otros países y, de este modo, conformó en su estructura jurídica un grupo sólido de normas, denominado como “bloque de constitucionalidad” por la jurisprudencia.

En opinión de Sagüés (2012) el bloque de constitucionalidad debe ser entendido como el “conjunto de reglas de naturaleza constitucional con y sin supremacía, primarias o secundarias, formales o informales”. Se desprende de la opinión del aclamado jurista un concepto amplio de aquello que debe comprender este instituto jurídico.

Con similares términos, se expresó el Alto Tribunal en autos “Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus”<sup>21</sup>, cuando al referirse a la “cuestión federal”, menciona a la CN y a los Tratados a ella equiparados, agrupados bajo el llamado bloque constitucional. Este bloque se integra no solamente por los principios recogidos por nuestra CN, sino también por todos aquellos receptados por los diversos Tratados internacionales y que se hallan en un mismo pie de igualdad ante la Ley Suprema.

Vale decir, la Constitución Nacional se mantiene en la cúspide normativa, debiendo la legislación interna inferior a ella, adecuarse a los preceptos internacionales recogidos en los instrumentos contemplados en la Ley Suprema. Cabe resaltar que estos convenios internacionales así contemplados, son incorporados a la Carta Magna “en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”<sup>22</sup>.

Por lo que, en principio, las leyes mantienen la constitucionalidad en tanto no hayan sido declaradas en sentido contrario. El llamado control de constitucionalidad resulta ser el medio propicio para tal propósito.

Ha dicho la jurisprudencia del Alto Tribunal sobre este mecanismo:

Que es elemento de nuestra organización constitucional, la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la constitución para averiguar si guardan o no su conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si las

---

<sup>21</sup> CSJN, “Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus”, 3/5/2005, Fallos: 328:1146.

<sup>22</sup> Art. 75 inc. 22, Constitución Nacional.

encuentra en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la constitución, contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1865).

Tal ha sido el criterio sentado por nuestro Alto Tribunal en el caso Don Domingo Mendoza y hermano c/ Provincia de San Luis s/ derechos de exportación", sentenciado el 05 de diciembre de 1865 (Fallos 3:131).

Al respecto, el sistema adoptado por Argentina es el propio un control difuso pero concreto (aplicado al caso), atribuido a cualquier juez por medio del Art. 14 de la Ley 48<sup>23</sup>, debiendo dejarse reserva del caso federal en la primera oportunidad procesal, logrando de este modo conservar el orden de prelación de las normas.

Ahora bien, de las distintas posturas doctrinarias relativas a la relación existente entre Constitución Nacional y Tratados, divididas en aquellas que sostienen la primacía o no del ordenamiento jurídico interno por sobre las Convenciones internacionales, cabe mencionar la "doctrina de la constitucionalización". Esta doctrina sostiene que "ocasionalmente, el poder constituyente da jerarquía constitucional a algunos tratados", argumento que resulta acorde a lo establecido en el Art. 75 inc. 22 Constitucional (Sagüés 2012).

Guardando similitud con el examen de constitucionalidad de las leyes efectivizado por los jueces y, como resultado de una creación pretoriana<sup>24</sup>, se ha ido perfilando un "control de convencionalidad". En sencillas palabras, puede ser definido como "un acto de revisión o fiscalización de la sumisión de las normas nacionales, a la Convención Americana de Derechos Humanos"<sup>25</sup>. Por las características del control de constitucionalidad argentino, el instituto de mención adquiere las mismas cualidades que el primero.

Tal la opinión de la doctrina al sostener que:

---

<sup>23</sup> Ley Nº 48 de Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Nacionales, publicado en el R.N. 1863-1869, Pág. 49.

<sup>24</sup> CIDH, "Almonacid Arellano y otros vs. Gobierno de Chile", 26/09/2006.

<sup>25</sup> SAGÜÉS, N. (2009). "El 'control de convencionalidad', en particular sobre las constituciones nacionales". La Ley, 1. 1-7.

el juez que está habilitado para ejercer el control de constitucionalidad, debe asimismo practicar el control de convencionalidad (...) puede no ofrecer problemas en una nación que posea un sistema de control difuso o desconcentrado de constitucionalidad, como Argentina, en el que todo juez es competente para ejercitar tal revisión (SAGÜÉS, N. (2009). “El ‘control de convencionalidad’, en particular sobre las constituciones nacionales”. La Ley, 1. Pág. 2.).

Corolario de ello, y en atención a la reforma constitucional llevada adelante en el año 1994, el orden jerárquico normativo del Estado nacional, se conforma de la siguiente manera:

a) CN y Tratados sobre derechos humanos (Art 75 inc. 22) y los que se incorporen según las condiciones de su vigencia;

b) Tratados de integración y Concordatos con la Santa Sede (cf. Art. 75 inc. 24 CN);

c) Leyes dictadas por el Congreso de la Nación;

d) Orden Jurídico de cada Estado Provincial. -

Por último, del catálogo de principios y derechos de raigambre constitucional ubicados no solo en la Parte Dogmática sino también en la Parte Orgánica de nuestra Constitución Nacional, se ha de partir y centrar el análisis de la problemática abordada. Esto posibilitará comprender la problemática bajo análisis y la razón por la cual, en la jurisprudencia, es posible hallar criterios dispares en relación al procedimiento instaurado del tránsito previo por la instancia administrativa por ante las comisiones médicas.

### **3.2. Conveniencia de los Tribunales Administrativos. Equiparación de la comisión médica**

Previo al estudio de las sentencias más significativas en la materia, en el subcapítulo siguiente, resulta no menos interesante realizar una breve lectura sobre los tribunales administrativos en la doctrina nacional, que orientará hacia una mejor comprensión del procedimiento administrativo ante las Comisiones Médicas. Es decir, en este apartado se hará referencia a la conveniencia o no de los tribunales administrativos que, se espera, pueda brindar luz a la temática que se aborda en el

presente trabajo. Seguidamente, se verán las diversas posturas en doctrina relativa a los tribunales administrativos.

Los tribunales administrativos son definidos por la Real Academia Española como el “órgano administrativo encargado de conocer y resolver los distintos recursos interpuestos ante la Administración antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa”<sup>26</sup>.

De dicha definición se desprende que el tribunal administrativo es un órgano extra poder, es decir, un organismo que se halla fuera de la órbita del Poder Judicial pero inmerso en otro Poder estatal. Asimismo, en la doctrina nacional se han establecido una serie de requisitos que estos organismos administrativos deben cumplir.

Es así que, parte de la doctrina entiende que los tribunales administrativos deben tener un mínimo de imparcialidad e independencia para ser considerados tales, debiendo ser susceptibles de una revisión judicial posterior. Tal la opinión de Gordillo (2015) quien, al referirse a estos dos aspectos, sostiene que tales órganos de la Administración deben ser imparciales pues no deben tener interés en el proceso ni ser parte del mismo y, consecuentemente, independientes, encontrándose obligados a responder ante una autoridad administrativa superior.

Otra cuestión de la que no se debe alejar, deviene precisamente en que todo acto emanado del procedimiento administrativo así concebido, en el cual se le otorgan facultades jurisdiccionales a un órgano administrativo, debe revestir de control judicial suficiente. Ejemplificando, se observa que el dictamen resultante de las comisiones médicas jurisdiccionales puede ser apelado ante la comisión médica central y luego, ser recurrido e iniciar el camino de la jurisdicción federal o, tras el dictamen de las primeras, apelar a la jurisdicción ordinaria. Este supuesto se torna en una cuestión a ser revisada ulteriormente por los tribunales jurisdiccionales.

Dentro del marco expuesto, en autos “Angel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos”<sup>27</sup> el Máximo Tribunal sostuvo que mientras los organismos administrativos sean creados por ley para dirimir los conflictos entre particulares, mantengan su imparcialidad e independencia sin afectar los Arts. 18 y 109 Constitucionales y puedan ser revisados judicialmente, mantienen su legalidad bajo el amparo de la Ley Suprema. En este antecedente, el voto disidente del ex Juez Eugenio R. Zaffaroni, sostuvo que tales tribunales no violan la división de poderes debido a ser una cuestión revisable judicialmente.

---

<sup>26</sup> Diccionario de la lengua española, 22ª ed., www.rae.es.

<sup>27</sup> CSJN "Angel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos", consid. 12 y ss. CSJN, Fallos 328:651. (2005).

En su obra, Gordillo (2015) menciona algunos problemas referidos a los tribunales administrativos tales como la lentitud del proceso, la eficacia de los decisorios y la reparación del daño, como así también las influencias subjetivas y objetivas que pudieran recaer sobre quiénes deben emitir el dictamen. Refiere el autor citado que los problemas típicos presentados por estos tribunales son la lentitud de su procedimiento, la eficacia que puedan tener sus resoluciones y la reparación del daño causado.

Ahora bien, los dictámenes de las comisiones médicas suelen contemplar las prestaciones a cumplir, sean dinerarias o en especie, siendo las obligadas al cumplimiento las mismas Aseguradoras de Riesgos.

Continuando con uno de los problemas mencionados, esto es, la lentitud por ante el tribunal administrativo, tal retardo resulta ser un aspecto común a los estrados judiciales. Y así se sostiene puesto que, si bien la Ley de Riesgos del Trabajo y sus complementarias, establecen un plazo de sesenta días prorrogable por otros treinta días más, en algunos casos, y dada la cantidad de expedientes que tramitan por ante las comisiones médicas, suelen demorar incluso mucho más tiempo, dificultando de este modo el acceso a la instancia judicial.

En su exigencia, el artículo impone que:

La comisión médica jurisdiccional deberá expedirse dentro de los sesenta (60) días hábiles administrativos, contados a partir de la primera presentación debidamente cumplimentada y la reglamentación establecerá los recaudos a dichos efectos. Dicho plazo será prorrogable por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, debidamente fundadas (Art. 3, Párr. 3 y 4, de la Ley N° 27.348).

Coincidentemente, la imparcialidad e independencia que debieran tener las Comisiones Médicas como órgano administrativo, también son objeto de crítica, debido a que no se cumplen en su totalidad. Estas dos características se ven vulneradas si se analiza detenidamente el texto de la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo.

El art. 33 del texto legal, establece que el Fondo de Garantía de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo será conformado, en parte, por los aportes de las Aseguradoras de Riesgos del

Trabajo, lo que demuestra que difícilmente puedan los integrantes de dichas comisiones dictaminar imparcialmente sobre las contingencias ante ellos sometidas o siquiera actuar independientemente ya que no resulta comprensible que aquel que deba ejercer un contralor sobre las Aseguradoras o dictaminar sobre la naturaleza de las contingencias llevadas ante sí, deba parte de sus recursos a los mismos organismos a quienes debe controlar.

La normativa establece:

Creación y recursos

3. El Fondo de Garantía de la LRT será administrado por la SRT y contará con los siguientes recursos:

a) Los previstos en esta ley, incluido el importe de las multas por incumplimiento de las normas sobre daños del trabajo y de las normas de higiene y seguridad:

b) Una contribución a cargo de los empleadores privados autoasegurados, a fijar por el Poder Ejecutivo nacional, no inferior al aporte equivalente al previsto en el artículo 34.2;

c) Las cantidades recuperadas por la SRT de los empleadores en situación de insuficiencia patrimonial;

d) Las rentas producidas por los recursos del Fondo de Garantía de la LRT, y las sumas que le transfiera la SRT:

e) Donaciones y legados (Art. 33, Pto. 2, de la Ley N° 24.557).

Del mismo modo, se contempla el Fondo de Reserva de la Ley de Riesgos, creado en virtud del art. 34. El mismo dispone que si hubiere prestaciones que se han dejado de cumplir por la liquidación de la Aseguradora, las mismas serán realizadas por medio de este fondo, administrado por la propia Superintendencia. Dicho fondo, se conformará según lo prescripto por los recursos mencionados en el artículo anterior, así como de las contribuciones a cargo de las aseguradoras.

Así lo ordena el art. 34 al decir:

Creación y recursos.

1. Créase el Fondo de Reserva de la LRT con cuyos recursos se abonarán o contratarán las prestaciones a cargo de la ART que éstas dejarán de abonar como consecuencia, de su liquidación.
2. Este fondo será administrado por la Superintendencia de Seguros de la Nación, y se formará con los recursos previstos en esta ley, y con un aporte a cargo de las ART cuyo monto será anualmente fijado por el Poder Ejecutivo Nacional (Art. 34 de la Ley N° 24.557).

El artículo parcialmente transcrito, establece la creación y los recursos con los que cuenta que la Ley de Riesgos a fin de mantener el Fondo de Garantía. Cabe señalar en primer lugar, el art. 37 del mismo cuerpo legal, impone que la financiación de los organismos de supervisión será cubierta por las contribuciones que realicen las aseguradoras de riesgos del trabajo, entre otros sujetos nombrados. En segundo lugar, el art. 38 de dicha normativa expresa claramente que los integrantes de estos organismos administrativos no gozan siquiera de la estabilidad propia del empleado público, por lo que difícilmente podría sostenerse el argumento en favor de la independencia de sus miembros.

Reza el art. 37 Primer Párrafo, que “los gastos de los entes de supervisión y control serán financiados por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, los empleadores autoasegurados públicos provinciales y los empleadores autoasegurados, conforme aquellos entes lo determinen”<sup>28</sup>. En tanto, el art. 38 Punto 3, expresa que “las relaciones del personal con la SRT se regirán por la legislación laboral”<sup>29</sup>.

Los artículos 33, 34, 37 y 38, parcialmente transcritos, dan la pauta de que los miembros de la comisión médica no son verdaderamente independientes, máxime toda vez que el último de ellos nos refiere que el vínculo entre la Superintendencia y su recurso humano, se circunscribe a la legislación laboral.

Es decir que, de lo hasta aquí expuesto, no necesariamente se entiende que las comisiones médicas sean, precisamente, un tribunal administrativo pese a que en el fallo “López”, se considera que tales órganos administrativos son verdaderos tribunales administrativos. Y, si bien presentan puntos en común, las mismas fueron creadas por la Ley 24.241 y reguladas de manera tal que dirimen

---

<sup>28</sup> Art. 37, Primer Párrafo de la Ley N° 24.557.

<sup>29</sup> Art. 38, Pto. 3, de la Ley N° 24.557.

conflictos entre particulares (los trabajadores, empleadores, aseguradoras y empleadores autoasegurados).

Por ello, retomando la idea de la independencia que debieran tener los médicos, como así también el restante personal que componen el organismo, atendiendo a la forma de su contratación, no gozan de la estabilidad absoluta en el desempeño de sus labores dentro del organismo, encuadrándose entonces su actividad en el marco de la Ley N° 20.744<sup>30</sup>.

Ahora bien, la creación de los tribunales administrativos es comprensiva de la división de poderes, debiendo respetar las directrices constitucionales que imponen a éstos la imparcialidad, independencia y control judicial pleno, pues de lo contrario estaríamos frente a un caso donde la misma Administración incurriría en el error de juzgar sobre sus propios actos e incluso incumplirlos.

Finalmente, las comisiones médicas, del modo en que han sido constituidas y estructurado el procedimiento administrativo ante ellas, se ven revestidas de los caracteres propios del tribunal administrativo. Pero el articulado de la Ley de Riesgos del Trabajo y Complementarias menoscaba exigencias mínimas que para que dicho procedimiento administrativo por ante las comisiones médicas revista de constitucionalidad, limitando de este modo el acceso a la justicia y vulnerando el debido proceso.

### **3.3. Fundamentos Favorables a la Instancia de las Comisiones Médicas.**

En este apartado se realiza un análisis de los fallos que han sido resonantes en esta materia, centrandó el análisis en aquellos favorables al tránsito previo por ante las comisiones médicas. Entre sus argumentos, es dable citar algunos tales como la reducción de la litigiosidad y la protección del trabajador, entre otros.

Se estudiarán los fallos “Burghi”, “Cortés”, “Carugatti” y “López”, sentencias que, en similar sentido, postulan la constitucionalidad de las comisiones médicas.

En autos caratulados “Burghi, Florencia c/ Swiss Medical ART SA s/ Accidente Ley Especial”<sup>31</sup>, la Sala II de la CNAT, sostuvo la constitucionalidad de sistema instaurado por las comisiones, con base en el art. 1, 2do. párr. de la Ley 27.348, ratificando la sentencia de primera instancia y receptando asimismo el dictamen del Fiscal General, dándolo por reproducido en su

---

<sup>30</sup> CNAT Sala IV, “Lopez, Miguel Armando C/ Galeno ART S.A. S/Accidente – Ley Especial”.

<sup>31</sup> CNAT Sala II, “Burghi, Florencia c/ Swiss Medical ART SA s/Accidente Ley Especial”. -

totalidad. Aquí, la demandante planteó la inconstitucionalidad de la Ley N° 27.348, expresando que la misma cercenaba el acceso a la justicia, debido proceso y juez natural. En primera instancia se rechazó dicho planteo puesto que ya estaba vigente la Ley complementaria, recurriendo ante la Alzada previo dictamen del Fiscal General.

En su dictamen, el Fiscal General sostuvo que “la atribución posible de jurisdicción primaria a organismos administrativos, cuando las pretensiones o controversias necesiten, para ser resueltas, conocimientos particulares técnicos o científicos, que requieran una uniformidad o inmediatez”<sup>32</sup>, permite a los particulares buscar la resolución a sus problemas de un modo cuanto menos inmediato. La Sala II termina por adherir a los fundamentos del dictamen, considerando que los agravios expresados no revistieron la entidad suficiente para tachar de inconstitucional la Ley de Riesgos del Trabajo, dado que el test de legalidad debe ser utilizado como última ratio para cuestionar una ley, confirmando así la sentencia de primera instancia.

El fallo “Burghi” tan solo se limita a ratificar la sentencia de primera instancia toda vez que ésta admite la posibilidad del tránsito previo por ante un organismo administrativo, aquí comprendido como una primera oportunidad para dirimir cuestiones entre particulares (en el caso de las comisiones médicas). Deja de lado aspectos que, de haberse analizados, traerían luz sobre el menoscabo en el principio del juez natural sobre el cual el Fiscal General no fundamenta. En igual sentido, y aunque vagamente, sostiene que el debido proceso adjetivo se halla incólume toda vez que en su presentación expresa que el procedimiento instaurado “que no está aún en tela de juicio, vulnera ostensiblemente el debido proceso adjetivo, en particular si se tiene en cuenta la obligatoriedad del patrocinio letrado”, dejando así un amargo sabor debido a la nula atención que le brindó a la reglamentación<sup>33</sup> de la Ley Complementaria.

En “Cortés Ivan Marcelo c/Prevencion ART S.A. S/Accidente-Ley Especial”, el interlocutorio dictado por la Sala I de la CNAT resolvió en favor de la constitucionalidad del previo tránsito por ante la comisión médica. La recurrente sostuvo que el articulado de la Ley N° 27.348 vulnera la razonabilidad de los principios y derechos reconocidas por la Constitución Nacional, que derivan en un menoscabo al orden constitucional.

---

<sup>32</sup> CNAT Sala II, “Burghi, Florencia c/ Swiss Medical ART SA s/Accidente Ley Especial”. Dictamen N° 72.897, del Ministerio Público Fiscal.

<sup>33</sup> Resolución N° 298/2017 SRT, reglamentaria del Procedimiento ante la Comisión Médica.

Los jueces votaron en distinta forma. Por un lado, el voto disidente halló su fundamento en que el art. 1 y ccds. de la Ley 27.348, restringe los principios constitucionales de acceso a la justicia, debido proceso y tutela judicial efectiva, recordándonos que nuestra Ley Suprema recoge a los mismos no sólo en sus Arts. 14 bis y 18, entre otros, sino que también recepta Tratados internacionales en su Art 75 inc. 22, otorgándoles un marco legal supralegal a estos convenios.

Por el otro, la mayoría entendió que supera el test de constitucionalidad, el art. 1 y ccds. de la Ley 27.348, pues éste impone el tránsito previo por ante estos órganos administrativos. Dicho voto expresó “que el lugar de reporte habitual del trabajador ante su empleadora es en esta Ciudad y, por lo tanto, resultaría aplicable en el caso de autos el nuevo sistema de acceso a la jurisdicción previsto en la ley 27.348”<sup>34</sup> y por ello “el actor no ha dado cumplimiento con dicha exigencia y ha omitido el procedimiento allí reglado”<sup>35</sup>. En ese sentido, se remiten al dictamen del Fiscal preopinante, dado que el recurrente no ha transitado previamente por la instancia administrativa.

Como se aprecia, nuevamente se sostiene la constitucionalidad de las Comisiones Médicas, pero consideradas en relación al previo tránsito y excluyente de otra intervención. Tan sólo el voto disidente se abocó al estudio de la constitucionalidad de los artículos que obligan al trabajador a dicho recorrido previo por afectar el acceso a la justicia para la defensa de sus derechos. Sostuvo, entre otros tópicos, que “la norma impugnada atribuye a quienes integran las comisiones médicas, irrazonablemente, facultades para resolver cuestiones netamente jurídicas, pues su dilucidación se encuentra reservada a quienes juzgan”<sup>36</sup>, fundada precisamente en que determinar el nexo de causalidad es tarea propia del campo jurídico.

En “Cortés”, el voto mayoritario sostuvo que habiendo el trabajador damnificado planteado directamente la inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Ley Complementaria, lo hizo con desacertado criterio. Ello, debido a que hallándose domiciliado en el mismo lugar que el tribunal actuante como así también de la Comisión Médica que debió intervenir, el plazo de sesenta días establecido por Ley, en nada afectaría el posterior acceso a la justicia. Pese a ello, reiteró la jurisprudencia la obligatoriedad del tránsito previo y excluyente en la instancia administrativa.

Con el objeto de mantener la tesitura expuesta en el presente, el Tribunal del Trabajo de Zárate -de la Provincia de Buenos Aires-, en los actuados “Carugatti Marcelo Alejandro C/ Federacion

---

<sup>34</sup>CNAT Sala I, “Cortes Ivan Marcelo c/Prevencion ART S.A. S/Accidente-Ley Especial”.

<sup>35</sup> CNAT Sala I, “Cortes Ivan Marcelo c/Prevencion ART S.A. S/Accidente-Ley Especial”.

<sup>36</sup> CNAT Sala I, “Cortes Ivan Marcelo c/Prevencion ART S.A. S/Accidente-Ley Especial”.

Patronal Seguros S.A. s/ Enfermedad Profesional”<sup>37</sup>, resolvió a favor de la constitucionalidad del art. 1 de la Ley 27.348. El recurrente interpuso la demanda buscando percibir el cobro de la indemnización por incapacidad que aduce tener por la prestación de servicios a su empleadora. Para ello, plantea la inconstitucionalidad de ciertos de la Ley complementaria, en tanto el Tribunal se abocó al estudio de los artículos 2 y 14 de la Ley 27.348.

Expresó dicha Tribunal que el art. 1 de la ley en análisis requiere del tránsito por ante una instancia administrativa previa y especializada (debido a la complejidad presentada por diversas situaciones) y, surge evidente que la finalidad buscada por dicha ley no ha sido otra que la autocomposición de los conflictos. Ahora bien, de oficio, el Tribunal se aboca al estudio y análisis de los arts. 2 y 14 de la Ley 27.348, máxime si observamos que el dictamen emanado de la Comisión Médica puede ser revisado por el tribunal jurisdiccional, considerándolo como un verdadero recurso y no como un simple remedio sin los alcances de la vía recursiva (aquí, en relación y con efecto suspensivo). Corresponde precisar que, según entendieron los jueces, los artículos en estudio resultan violatorios de los Arts. 14 y 14 bis CN. En conclusión, termina el Tribunal del Trabajo de Zárate por declarar la constitucionalidad del art. 1 de la Ley 27.348.

Una vez más, se ratifica el obligatorio y previo paso ante la Comisión Médica, para la determinación del carácter profesional o laboral de la enfermedad o accidente, dejándose de lado el análisis correspondiente a la vulneración en el acceso a la justicia y el debido proceso. De las consideraciones surge que:

Que el sujeto de preferente tutela, en el caso, el trabajador, en dicha etapa administrativa, posee plena voluntad y libertad de prestar su conformidad o no, a los fines de arribar a un acuerdo, puesto que, en caso de disconformidad, inmediatamente le queda expedita la vía judicial (Tribunal del Trabajo de Zárate, 2018).

En sí, el Tribunal actuante argumenta que el procedimiento en esta instancia, pese a gozar del control judicial suficiente, puede verse finalizado en el momento en el momento en que éste se manifieste disconforme con el dictamen emanado de la comisión médica.

En este Fallo, ligeramente fundamentan que por ser un órgano administrativo especializado y contar el trabajador con el debido patrocinio letrado, no se encuentran menoscabos en dichos preceptos constitucionales. Pero, habida cuenta del patrocinio letrado, ello no implica que realmente

---

<sup>37</sup> Tribunal del Trabajo de Zárate, “*Carugatti Marcelo Alejandro C/ Federacion Patronal Seguros S.A. s/ Enfermedad Profesional*”.

se respete el debido proceso, pues se sustrae del juez natural al trabajador, y la prisa en resolver los distintos expedientes administrativos llevan a que, las más de las veces, el dependiente no reciba un correcto asesoramiento.

Por último, se menciona a los caratulados “López Miguel Armando C/ Galeno ART S.A. S/ Accidente – Ley Especial”, donde la Sala IV de la CNAT sentenció favorablemente respecto al trámite previo por ante la instancia administrativa, excluyente a toda otra instancia. Hizo suyo el dictamen del Fiscal General, Dr. Eduardo Álvarez, en el antecedente “Burghi”, ya comentado, tomando íntegramente dicho dictamen y adjuntando al resolutorio. Brevemente, el Fiscal General entiende que no halla en la ley bajo análisis, menoscabos a derechos constitucionales debido a que no se violaría siquiera el debido proceso, dada la obligatoriedad del patrocinio letrado durante esta instancia. Asimismo, la mencionada ley impone un plazo de sesenta días prorrogables -fundadamente- por otros treinta días, como así la posibilidad de aportar pruebas y de recurrir ante la vía judicial en la procura de la protección del derecho que se entienda le es menoscabado al trabajador.

### **3.4. Fallos sobre la inconstitucionalidad de las Comisiones Médicas.**

En este título se expondrán los fallos que han declarado la inconstitucionalidad de la instancia administrativa previa y excluyente, instaurado por la Ley de Riesgos del Trabajo. Se verán los fundamentados expresados en Fallos “Castillo”, “Venialgo”, “Obregón” y “Corvalán”, haciendo énfasis en el abordaje que realizan las distintas salas de los Tribunales al momento del dictado de sentencia.

En autos “Castillo Ángel Santos C/ Cerámica Alberdi S.A.”, sostuvo el Alto Tribunal la procedencia de la declaración de inconstitucionalidad de las comisiones médicas, ello con arreglo a que la ley, en este caso la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo, y la Ley 27.348 complementaria de la primera, imponen el previo tránsito por esta instancia. El actor inicia reclamo persiguiendo el cobro de la indemnización que le correspondiera por la incapacidad que presentara, ante la jurisdicción provincial, planteando la inconstitucionalidad de la Ley de Riesgos y Complementaria, máxime cuando estas imponen que, tras el paso por la Comisión Médica, el tribunal jurisdiccional competente sea del fuero Federal.

En este orden de ideas, tanto el empleador como la aseguradora, plantearon la constitucionalidad de la normativa en riesgos del trabajo, fundados en que es la aseguradora en cuestión quien realmente es sustraída de su juez natural. Por lo tanto, habiendo recurrido ante la máxima instancia provincial, la aseguradora recurre ante el Máximo Tribunal.

En este sentido, importa destacar que, si la Ley sobre riesgos busca proteger al trabajador damnificado, estableciendo el paso obligatorio previo por ante la comisión médica, en principio es este sujeto de la relación quien es abstraído de su juez natural y no, como se pretende argüir, la aseguradora quien termina por verse perjudicada en la protección que este principio reconoce a todas las personas.

Fundamentó su decisorio la Corte Suprema, como ha dicho en su antecedente de octubre de 1917, que siendo las leyes que regulan esta materia emanadas del Congreso Nacional y debiendo aplicarse a la generalidad de las situaciones y personas, las mismas han sido dictadas para regir las relaciones del derecho común y no por ello exige que las actuaciones culminen en el fuero federal.

En este sentido, la ley 24.557 establece que los dictámenes que emanen de la comisión médica jurisdiccional podrán ser apelados ante la jurisdicción federal competente en cada provincia, además, lo decidido por el juez federal como así también las decisiones de la comisión médica central podrán ser apeladas ante la Cámara Federal de la Seguridad Social. En términos del actor, sostuvo el Alto Tribunal que el mismo recurrió ante la instancia provincial con el objetivo de que no se formara la opinión que el mismo se sujetó voluntariamente a la jurisdicción federal.

Finalmente, sostuvo el Máximo Tribunal que vista así la estructura de la mencionada ley, implica entonces un menoscabo en las facultades que se han reservado las provincias. Así lo afirmó en el Considerando N° 7 al expresar que dicha Ley sobre Riesgos “ha producido dos consecuencias incompatibles con la Constitución Nacional: impedir que la justicia provincial cumpla la misión que le es propia, y desnaturalizar la del juez federal al convertirlo en magistrado "de fuero común"”. Claramente se comprende que esta normativa no satisface lo contemplado en la Carta Magna toda vez que termina por regular el complejo de relaciones existentes entre los particulares, siempre que las Aseguradoras son personas del Derecho Privado.

En este caso, la Corte Suprema analizó y sostuvo la doctrina del fallo “Estrada”, donde expresó que recurrir a la instancia de la Justicia Federal debería responder siempre a “cuestiones federales”, y no precisamente abocar la competencia de los jueces nacionales al tratamiento de los conflictos entre particulares, tal el caso de la instancia previa ante la comisión médica jurisdiccional o recurrir ante la comisión médica central, debe siempre acudir al fuero federal.

Acorde con el fallo precedente, en autos “Venialgo, Inocencio c/Mapfre Aconcagua Aseguradora de Riesgos del Trabajo”, la CSJN revocó la sentencia de la Sala II de la CNAT, que ratificó la incompetencia del fuero nacional para entender en el asunto. Consecuentemente, y tras

remitirse al precedente “Castillo”, declaró la competencia de la jurisdicción federal, declarando inconstitucional el art. 46 de la ley de mención. El mencionado artículo establece que los dictámenes que emanen de la comisión médica jurisdiccional son objeto de recurso ante el juzgado nacional con asiento en la provincia y, los emanados de la comisión médica central son recurribles ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, quedando ello sujeto a la opción del trabajador.

El primer párrafo del art. 46 LRT es claramente demostrativo de la violación en que incurre el legislador, puesto que sustrae al trabajador de su juez natural y, siendo el criterio compartido de los diversos fallos judiciales que aquí se mencionan, cae en un nuevo ataque a los principios constitucionales puesto que restringe el acceso a la justicia. Importa recordar que las provincias, por imperio del Art. 121 constitucional, conservan todo el poder no delegado y, en su armonía con el Art. 122 de la Ley Suprema, se dan sus propias instituciones locales.

Se deja entrever entonces, que esta obligatoriedad de transitar previamente por la comisión médica deteriora las competencias provinciales que no han sido delegadas a la Nación y, por lo tanto, no resulta suficiente con que las provincias se adhieran tal lo establecido por el Art. 4 de la Ley Complementaria. Es decir que, adherida una provincia a la Ley de Riesgos del Trabajo y Complementarias, no se condice con el imperativo constitucional mencionado en el párrafo precedente debido a que termina por lesionar los derechos del trabajador obligándolo al previo paso ante tal organismo administrativo, llevándolo a desandar por el fuero Federal.

Conviene resaltar lo resuelto en “Obregón, Francisco Víctor c/Liberty ART S.A.”, la cuestión se resolvió en iguales términos a los casos anteriores. Aquí, el actor recurre pues entendió que las instancias judiciales anteriores resolvieron que debió previamente, acudir ante la Comisión Médica para luego recurrir a la jurisdicción, señalando la parte actora la existencia de fallos que consideraron innecesario este paso previo como condición necesaria para acceder a la jurisdicción que, además, violenta las condiciones dignas y equitativas de labor e igualdad reconocidas en el Art. 14 constitucional.

En esa línea, se sostuvo que no se puede privar al justiciable del acceso a la justicia provincial obligando al paso por sede administrativa, supeditando de este modo a la justicia laboral. Por ello, la Corte Suprema se remitió a lo decidido en autos “Castillo”, donde sostuvo que el acceso a la jurisdicción provincial no puede estar condicionado a que, con anterioridad, se sustancien actuaciones ante un organismo administrativo federal, tal como lo son las comisiones médicas, y por ello deviene en inconstitucional esta obligatoriedad impuesta al trabajador.

En contraste con los anteriores precedentes, recientemente la Sala X de la CNAT, en los autos caratulados “Corvalán Hector Eduardo C/ Swiss -Medical ART S.A. s/ Accidente – Ley Especial”, resolvió declarar la inconstitucionalidad ya no de la Ley de Riesgos, sino de algunos artículos de la Resolución 298/2017<sup>38</sup> de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), precisamente de los arts. 6 y 7 de dicha resolución. En este caso, el demandante recurre a la Alzada debido a que fuera desestimada su pretensión de acudir a la Justicia en razón de no haber agotado la instancia administrativa. En la fundamentación, el tribunal de alzada sostuvo que transitar previa y obligatoriamente por ante la comisión médica no resulta irrazonable, pero deviene en inconstitucional la reglamentación delegada por el Art. 3º de la Ley complementaria a un organismo administrativo, tal el caso de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo al regular la misma el procedimiento, cuando dicha delegación legislativa puede serlo sólo a favor del Presidente de la Nación.

En dicho procedimiento, es posible visualizar etapas similares a las propias de la instancia judicial. Luego del planteo de rechazo de la contingencia o divergencia en el grado de la incapacidad, se convoca a las partes a una audiencia médica, luego se da inicio a una etapa probatoria, se producen los alegatos y la Comisión Médica produce su dictamen, comunicando a las partes lo resuelto por ella.

Ahora bien, expresan los considerandos que los Artículos 6, 7 y concordantes de la Resolución 298/2017 SRT permiten a los profesionales integrantes de la comisión médica, asumir facultades jurisdiccionales propias de los tribunales judiciales. De donde se infiere que, siendo los médicos profesionales especialistas en la salud de las personas, no resultan idóneos en el ámbito propio del campo del Derecho.

En primer lugar, no resulta válido afirmar que pueden los galenos manifestarse sobre el nexo de causalidad de las enfermedades profesionales o accidentes de trabajo, pues ésta es una actividad propia del Juez, quien es versado en Derecho y resulta ser el especialista idóneo para determinar dicho nexo. En segundo lugar, la mencionada Resolución 298/2017, por intermedio de su Art. 7º, permite a los médicos que recepten las pruebas aportadas por las partes pudiendo rechazar aquellas que considere improcedentes y no conducentes, facultando a los mismos la posibilidad de disponer de oficio la producción de pruebas para el actuado de que se trate. Y aún más, también le atribuye la SRT la posibilidad que los encargados del dictado del decisorio puedan solicitar se realice un “peritaje por expertos”, en caso de ser necesario.

---

<sup>38</sup> Resolución 298/2017 SRT, B.O. del 24/02/2017.-

Finalmente, y por las razones arriba expuestas, la Sala X de la CNAT decreta la inconstitucionalidad de los artículos 6 y 7 de la Resolución 298/2017, permitiendo así acceder al trabajador a la justicia

### **Conclusión Parcial.**

Es posible resumir lo dicho hasta aquí que el control de constitucionalidad es un remedio que ratifica lo expresado en nuestro Preámbulo<sup>39</sup> como uno de sus fines, el cual no es otro que “afianzar la justicia”.

Se analizó sobre la conveniencia de los organismos administrativos (tribunales de la administración) y la similitud que presentan las comisiones médicas con estos, máxime cuando han sido instauradas por Ley y revestidas de características que permiten asimilarlas a verdaderos tribunales administrativos por cuanto sus dictámenes tienen carácter de cosa juzgada (según Art. 15 de la Ley N° 20.744).

Lamentablemente, del análisis de su articulado es posible inferir que las comisiones médicas distan mucho de ser verdaderos tribunales administrativos, toda vez que los requisitos exigidos por la doctrina para este tipo de órgano, no son suficientemente cubiertos por la ley, cayendo entonces en el menoscabo gradual de los integrantes del organismo en estudio.

Los fallos que declaran la constitucionalidad del tránsito previo por ante este organismo, sólo se limitan al estudio del paso previo por la sede administrativa sin profundizar en otros aspectos. En tanto, los que decretan la inconstitucionalidad profundizan en los principios de acceso a la justicia y debido proceso. Asimismo, permiten comprender que en ocasiones se presenta el debate de si se debe recurrir ante la Justicia de la Seguridad Social o ante la Justicia Laboral, siendo terminantes los fallos en que resulta competente la jurisdicción laboral.

El abordaje de este capítulo permite entonces, comprender que, en la colisión de derechos, el Estado debe buscar la reparación de los mismos y por ello crea estos organismos administrativos para la solución de conflictos entre los particulares. Pretende reparar entonces y acercar la justicia al trabajador, pero termina por imponerle un paso previo que le menoscaba los derechos. Lo justo, se entiende, debe ser la posibilidad del trabajador a recurrir a la jurisdicción sin la necesidad de la instancia administrativa previa.

---

<sup>39</sup> Preámbulo de la Constitución de la Nación Argentina. 1853.

## CAPÍTULO 4: Acerca de los Principios Constitucionales

### Introducción

Aquí se analizarán los diversos principios constitucionales que resultan menoscabados por el procedimiento instaurado por la Ley de Riesgos del Trabajo, en tanto sea exigencia acudir previamente a las Comisiones Médicas.

Por lo tanto, se verá cómo podrían verse afectados los principios de acceso a la justicia, la igualdad ante la ley, debido proceso y el relativo al juez natural.

#### **4.1. Sobre el posible menoscabo del Acceso a la Justicia. Las implicancias en la Igualdad ante la Ley**

Se estudiará aquí de qué manera el acceso a la justicia se ve afectado por el procedimiento instaurado por la Ley de Riesgos. Previamente, se consideró la necesidad de los tribunales administrativos, asimilando a la comisión médica a éstos, y, en este punto, es dable entender que tales tribunales son necesarios para una mejor administración de la justicia, siempre que sus resoluciones sean revisables judicialmente, es decir, posean un control judicial suficiente posterior a la instancia administrativa, toda vez que su procedimiento sea rápido y eficaz.

En este sentido, el acceso a la justicia lleva implícito el derecho que tienen los miembros de una comunidad de acercarse a la jurisdicción y así salvaguardar sus derechos. Por lo que, dicho de otro modo, la instalación del procedimiento ante la comisión médica conlleva brindar una rápida solución para el obrero y así cumplir en dar a cada uno lo suyo, tal la reflexión enseñada por el romano Ulpiano<sup>40</sup>.

Ahora bien, entendemos que este derecho de acceder a la justicia, reconocido a cada ciudadano en sentido amplio y al trabajador damnificado en particular, es posible caracterizarlo como un derecho humano que lleva ínsito la igualdad que le merece al trabajador por su misma condición de persona, siendo posible reconocerlo en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional, cuando impone la protección del trabajador por medio de leyes que aseguren iguales y equitativas condiciones de labor.

---

<sup>40</sup> Institutas, Libro I, 1, 3. Las máximas del derecho son: a) vivir honestamente; b) no dañar a nadie; c) dar a cada uno lo que es suyo.

Vale decir, que la igualdad no es un simple nivelar a los hombres, sino que conlleva la eliminación de los privilegios, permitiendo un trato igual cuando las condiciones y circunstancias sean las mismas (Sagüés 2012). En esta tesitura, la ley puede establecer distinciones en su texto, debiendo evitar la misma que estos distingos sean arbitrarios o favorezcan a personas o a un grupo de ellas. O lo que es lo mismo, dar un igual trato a los iguales en circunstancias iguales (Morello 1982).

Y, en la búsqueda de una mejor administración de la justicia, el Estado materializó y dotó de potestades a determinados organismos administrativos como un nuevo canal para el cumplimiento de dicha finalidad. A modo ejemplificativo, concordantes a la idea del acceso a justicia, se dispuso la creación de los Centros de Acceso a la Justicia<sup>41</sup> que posibilitan al común de la gente una mejor protección de sus derechos.

Es decir, el Estado cambia de paradigma y entiende que resulta mejor hablar de un “Acceso a justicia” que un “acceso a la justicia”<sup>42</sup>, debido al reconocimiento de otras vías para lograr una justa solución a los problemas. Pero, principalmente, que dicho acceso sea efectivo y no meramente formal.

Por otro lado, sostener esta idea nos lleva directamente al Preámbulo de nuestra Carta Magna, cuando de la lectura de su texto surge con claridad el deber de “afianzar la justicia”<sup>43</sup>, siendo las directrices de este fin concretar realmente el valor justicia y velar por una administración de justicia libre de errores (Sagüés 2012). Se entiende entonces que no de velar por el cumplimiento de esta finalidad, se estaría excluyendo y dejando de lado un sinnúmero de situaciones impedidas en el ejercicio de dicho derecho.

Hete aquí que, por medio del art. 1 de la Ley 23.748, complementaria sobre riesgos del trabajo, el Estado legisló e instituyó el tránsito por ante las comisiones médicas como de instancia previa, obligatoria y excluyente de toda otra intervención. Significó entonces la posibilidad no sólo de que el obrero llegue a la justicia sino de acercarle el Estado, la pronta respuesta a la necesidad del primero, en tanto conocido resulta el tiempo que conlleva un proceso judicial y en la realidad de los hechos, no es el mismo tiempo que necesitan las personas, siendo diferente la situación patrimonial de cada una de las partes al momento de afrontar las costas del juicio.

---

<sup>41</sup> Fuente página web: <https://www.justicia2020.gob.ar/eje-acceso-a-la-justicia/conformacion-prestaciones-los-centros-acceso-justicia/>. Recuperado el 14/09/2019.

<sup>42</sup> Fuente página web: <http://www.cnaj.gob.ar/cnaj/quees.do>. Recuperado el 25/06/2019.

<sup>43</sup> Preámbulo de la Constitución Nacional.

En este sentido, y a fin de reducir la litigiosidad en materia de riesgos del trabajo, con el dictado de la Ley de Riesgos del Trabajo y Complementarias, el Estado instauró el previo y obligatorio tránsito por ante las comisiones médicas, órganos dotados para resolver los conflictos entre los trabajadores, empleadores y aseguradoras de riesgos del trabajo. Impuso que la comisión interviniente es aquella que se corresponda con el domicilio del trabajador, de la efectiva prestación de servicios o donde deba reportarse habitualmente<sup>44</sup> y, una vez dictada la resolución se agota la vía administrativa, pudiendo entonces el obrero acudir al tribunal jurisdiccional para el resguardo de sus derechos.

Ahora bien, así instaurado este procedimiento y, destacando que el espíritu de la ley no es otro sino el de reducir la litigiosidad por estas cuestiones y darle una rápida respuesta al damnificado, así estructurado el procedimiento no hace más que demorar la llegada a los tribunales judiciales competentes en lo laboral. Y pese a parecer que “desde la primera presentación debidamente cumplimentada”<sup>45</sup> el plazo de sesenta días, prorrogable justificadamente por otros treinta días, en el cual debe emitir dictamen la comisión médica jurisdiccional, pareciera ser un breve lapso que no demora al trabajador acceder a los tribunales jurisdiccionales, la realidad enseña que ello no se cumple realmente.

Concordantemente, y por más que resulte un breve lapso de tiempo aquel en el cual deba emitir dictamen la comisión actuante, y aunque las leyes impongan un lapso de tiempo “razonable” para la emisión de un dictamen, estos organismos carecen de la eficacia y rapidez necesaria a la luz de la creciente cantidad de contingencias que deben ser tratadas en la sede de cada comisión médica. Es así que parte de la doctrina sostiene que, aunque el lapso temporal sea breve, igualmente afecta al ejercicio de los derechos de las partes intervinientes en el procedimiento, pues deriva en un resultado disvalioso para una de ellas. Siendo así, los plazos deben ser cabalmente aprovechados por las partes (Morello 1982)

Por lo tanto, se vislumbra un panorama que, si bien permite el arribo a la instancia judicial, entorpece y ralentiza acudir a la jurisdicción, aunque pretenda esconderse tras el aparente velo del “acceso a justicia”. Si en su constante evolución y perfeccionamiento las comisiones médicas se convirtieran en verdaderos tribunales administrativos, es posible situarse ante una real concreción del valor justicia que el Preámbulo constitucional persigue, que no es otro que el de afianzar la justicia y

---

<sup>44</sup> Art. 1, Párrafo segundo, de la Ley 27.438.

<sup>45</sup> Art. 3 de la Ley 27.438.

así hacer prevalecer al bien común, favoreciendo el bienestar de la generalidad de los integrantes que componen la sociedad.

Se entiende que el actuar de las comisiones sufre menoscabos en su independencia. Ello así debido a que en el cumplimiento de sus actividades, se encuentra condicionado desde un inicio, por el mismo recurso económico que hace al sustento de Superintendencia de Riesgos del Trabajo, pues un porcentaje deriva precisamente de los aportes realizados por las propias Aseguradoras<sup>46</sup>.

Es así que la misma Ley N° 24.557 crea el Fondo de Reserva, que también se integra de los aportes realizados por las propias Aseguradoras. En líneas similares, crea al ente regulador y de contralor de las entidades aseguradoras, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, cuyo financiamiento se realiza por medio de los mismos aportes que realizan los organismos que deben ser controlados y supervisados. Es decir que, no solo son las aseguradoras quienes deben realizar aportes anuales para sustentar el financiamiento de la Superintendencia, sino que esta cubre sus propias erogaciones de supervisión y control de los empleadores y aseguradoras con el Fondo conformado por los últimos.

Por lo tanto, trasluce que su independencia se ve afectada, como así también su propia imparcialidad, pues y aunque se asemeje a una expresión popular, la Superintendencia debe controlar y supervisar a quien le “paga”, siendo este uno de los principales argumentos de quienes sostienen que dicho procedimiento es inconstitucional.

En resumen, corresponde concluir que el acceso a la justicia como derecho consagrado y reconocido no sólo por nuestra CN como también por los Tratados internacionales con jerarquía constitucional, es menoscabado por el procedimiento así instaurado debido a la demora que ocasiona al trabajador a fin de poder acceder a la jurisdicción de los tribunales toda vez que, emitido el dictamen de la comisión médica jurisdiccional, recién allí se agota la instancia administrativa que permite la revisión judicial.

En igual sentido, toda vez que las erogaciones que posee la Superintendencia son soportadas por medio de los Fondos creados por la Ley de Riesgos y sus complementarias, genera cuanto menos la presunción de que los integrantes de cada Comisión Médica no revisten de la independencia

---

<sup>46</sup> Arts. 33, 34, 35, 36 y 37 de la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo, B.O. del 04/10/1995. Si el art. 33 crea el Fondo de Garantía por el cual se abonarán las prestaciones en caso de insuficiencia judicial declarada del empleador, los restantes refieren al Fondo de Reserva como así a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo como ente regulador y de control de la LRT.

necesaria para llevar adelante sus labores, además de gozar de una “estabilidad impropia”<sup>47</sup>, debido a que la misma Ley establece que la relación de trabajo del personal para con la Superintendencia se rige por la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo.

#### **4.2. El (¿in?) debido proceso. Consideración del patrocinio letrado en la instancia administrativa.**

Aunque suene reiterativo, nuevamente cabe hacer remisión al espíritu de la Ley de Riesgos, el cual no es otro que reducir la litigiosidad, los costos que ocasionarían para el Estado y las partes un eventual juicio, y brindar eficazmente una solución al trabajador.

Resulta evidente que, entre sus fines, la normativa buscó la autocomposición de las partes, y por ello diagramó un procedimiento en sede administrativa, estructurado en los Arts. 21 y 22 de la Ley N° 24.557 como en los artículos concordantes de su complementaria, la Ley N° 27.348. Es decir que, al amparo de esta ley, no existe un conflicto que amerite recurrir a la justicia ordinaria en primer lugar, pues carece de una controversia a ser dirimida por parte del juez.

Ahora, al adentrarse en el procedimiento establecido en la normativa, las comisiones médicas son las encargadas de determinar y revisar las incapacidades. El art. 21° de la Ley N° 24.557 establece que deben determinar la naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad, el carácter o grado de la incapacidad, alcance de las prestaciones, gratuidad para el damnificado y, he aquí lo interesante, prevé que, para la determinación de la naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad, se requiera de un dictamen jurídico previo para así expedirse sobre la cuestión.

En relación a este punto, no aclara el cuerpo legal de quien debe emanar dicho dictamen jurídico, pero al referirse de ese modo y dada la composición de cada comisión médica, se deja entrever que la Ley de Riesgos refiere al Secretario Técnico Letrado. Por lo tanto, se entiende conveniente explorar esta idea, puesto que decir que dicho dictamen permite determinar la naturaleza laboral es lo mismo que sostener que en la instancia administrativa es válido establecer el nexo causal.

Y aquí se encuentra un primer punto a cuestionar, porque esta operación lógica es una tarea propia del juez que le ha sido sustraída en favor del médico que integra el cuestionado órgano administrativo. Dicho en otras palabras, establecer la causalidad es una actividad intelectual de indagación relacionada a las tareas y al daño sufrido, y, por ende, corresponde al campo del Derecho

---

<sup>47</sup> Art. 14 bis, de la Constitución Nacional.

la averiguación pertinente. Finalmente, tras verificarse que existe una lesión en la salud por la prestación de tareas bajo la relación de dependencia, es el juez quien debe determinar el nexo causal y consecuentemente acreditar el daño sufrido en la salud del trabajador ocasionado por las tareas realizadas.

En este sentido, en autos “Buttarelli, María del V. c. Veloso, Marcos Antonio y otro” ha dicho la jurisprudencia que determinar la causación trata sobre:

Una cuestión de hecho, supeditada a la apreciación del juez y que se corresponde con sus peculiaridades. Ello es así, puesto que hay que diferenciar las simples tendencias o predisposiciones, de las situaciones delineadas con anterioridad al hecho, aunque con manifestaciones concretas recién a partir de éste (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Quilmes, Sala II, 2007).

Argumentar que la figura del Secretario Técnico Letrado complementa este requisito no reviste de la entidad suficiente, debido pues solamente a los tribunales jurisdiccionales corresponde “el conocimiento y decisión”<sup>48</sup> en aquellos procesos en los que actúen. Consecuentemente, sólo a los jueces les está permitido desentrañar el casuismo, en razón que “la causalidad no existe en la «natura rerum» y que se trata de un mero modelo de nuestra mente”<sup>49</sup>. Sobran las razones para reafirmar la potestad jurisdiccional sobre la determinación del nexo causal, erróneamente atribuida a los miembros de los organismos administrativos.

Por otra parte, las etapas del procedimiento a seguir por las comisiones médicas, se encuentra reglamentado en la Resolución 298/2017 SRT<sup>50</sup>, donde se establecen los requisitos necesarios para iniciar las actuaciones ante tales organismos, así como determina cuál será aquella que resulte competente según el domicilio del trabajador, donde presta tareas o habitualmente se reporta.

Si bien el párrafo supra sirve de introito a dicha normativa, importa analizar los Artículos 6º, 7º, 8º y 9º, pues establecen normas procesales para la prosecución del trámite. El Art. 6º establece la celebración de una audiencia médica a la cual deberán concurrir las partes para la realización de un examen médico. En caso de ausencia de alguna de las partes, se establece que si fuera por parte del

---

<sup>48</sup> Art. 116 de la Constitución Nacional.

<sup>49</sup> Valcavi, G. (2001). Sobre el principio de causalidad jurídica en la responsabilidad civil por incumplimiento y por acto ilícito. “*Rivista di diritto civile*”, II, págs. 409 y ss.

<sup>50</sup> Resolución 298/2017 SRT, B.O. del 24/02/2017.

trabajador y éste justificara debidamente podrá celebrarse una segunda audiencia; pero si la ausencia fuera de la Aseguradora o empleador autoasegurado o no asegurado, el procedimiento se sucederá sin más trámite.

El Art. 7 de la referida resolución especifica los pasos a seguir respecto de la prueba. Permite que la Comisión actuante recepte el aporte de las pruebas de la que intenten valerse las partes desde su primera presentación, pudiendo la actuaria y de oficio ordenar la producción de pruebas tendientes a la resolución del conflicto y desechar aquellas por ser improcedentes, superfluas o dilatorias del procedimiento.

En igual sentido, el párrafo sexto posibilita la realización de peritajes por expertos, para finalmente terminar por imponer al trabajador la obligatoriedad de someterse a las pericias y/o estudios. Vale decir, autoriza a la comisión médica a valorar la prueba que sirva para arribar a una conclusión. Por último, sus Artículos 8 y 9 establecen la etapa de alegatos y eventual homologación del dictamen. El primero, impone un periodo de tres días para la vista de lo actuado y las partes aleguen sobre las pruebas producidas, contemplando un total de cinco días para ello.

Ahora bien, tal como se ha visto, esta resolución dota de facultades propias del tribunal jurisdiccional a un ente administrativo. Lo que resulta en un absurdo abuso de las facultades que le fueran permitidas a la Superintendencia por la Ley de Riesgos, en su art. 36. El mismo establece que este ente de contralor puede dictar las disposiciones complementarias dispuestas por la Ley de Riesgos o decretos reglamentarios.

Llama la atención que la delegación de facultades legislativas deviene de este artículo de la Ley, siendo contrario al mandato constitucional que permite que tal delegación legislativa solamente sea en favor del Poder Ejecutivo nacional, y sólo a éste. Por lo tanto, cualquier otra delegación legislativa difícilmente superaría el test de legalidad. Tal el mandato constitucional cuando impone que se “prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública”<sup>51</sup>.

Concordantemente, una de las atribuciones del Ejecutivo nacional es el dictado de la reglamentación necesaria para la operatividad de las leyes que componen todo el orden normativo nacional, por imperio constitucional. Así reza el Art. 99 inc. 2 de la Constitución Nacional, al establecer que éste es quien “expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la

---

<sup>51</sup> Art. 76 de la Constitución Nacional 1994.

ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”<sup>52</sup>.

Empero, como se observa en la Resolución 298/2017 SRT, ésta resulta ser una reglamentación dictada por un organismo administrativo cuyas competencias son, cuanto menos, de dudosa constitucionalidad sobre esta facultad que les atribuida por ley. Por ello, el actuar del Ente Regulador ha excedido a la misma ley que le da origen, otorgándose facultades propias de un poder del Estado, extralimitándose al principio constitucional de razonabilidad<sup>53</sup>. ¿Acaso no incurrió en un exceso la SRT? La lectura a conciencia del contenido de la reglamentación lleva a desandar ese camino, el del exceso en la atribución de facultades, superando incluso aquellas que pudo haber entendido el legislador en ocasión de tratar la norma legal.

Es fácil entender que si se aborda desde la óptica de un organismo administrativo creado para la inmediata satisfacción del daño ocasionado en la salud del damnificado, éste sea revestido de tales facultades jurisdiccionales cuando a la postre sus resoluciones son pasibles de un control judicial posterior. Sumado a ello, el Art. 7 es claro al referir que podrán los profesionales de la salud “valorar la prueba”, cuando su propia formación les impide realizar tamaña actividad intelectual que es propia del saber del Derecho, debiendo ser realizada esta valoración en la instancia judicial y, cuanto mucho, los aportes realizados en la instancia administrativa servirán como orientación para un resolutorio dictado en la instancia judicial.

Consonante a ello, se ha dicho más arriba que debía requerirse de un dictamen jurídico previo para determinar la naturaleza laboral o profesional de la enfermedad o accidente, infiriéndose que el mismo surge del Técnico Letrado. En este sentido, y sin desmerecer que dicho letrado sí posee los conocimientos necesarios para fundamentar acerca del nexo causal, pese a ello recae sobre su dictamen la inconstitucionalidad del mismo, pues también establecer el nexo causal es una actividad propia del Juez, siendo éste quien debe determinar el mismo.

Pero aquí no se agotan las interrogantes, pues ha pretendido el legislador que el debido proceso no se vea afectado y por ello instituyó la figura del patrocinio letrado. Aquí tenemos alguna cuestión a observar. Inicialmente, se establece que el trabajador debe acudir a la audiencia donde se realizará el examen médico, acompañado de un profesional letrado. En igual sentido, se le impone la necesidad de uno para la aseguradora o empleador autoasegurado o no asegurado.

---

<sup>52</sup> Art. 99 inc. 2 de la Constitución Nacional.

<sup>53</sup> Art. 28 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, no teniendo el damnificado los recursos necesarios para proveerse por sí del patrocinio letrado, es la propia comisión médica quien le brindará el necesario asesoramiento, suscitando entonces un nuevo aspecto dudoso, pues si el propio órgano administrativo le provee de un letrado patrocinante es dable suponer que la actividad de este profesional se verá condicionada por su pertenencia al Servicio de Patrocinio Gratuito, pues los honorarios profesionales son devengados por la propia Aseguradora de Riesgos del Trabajo, según se desprende de la lectura del art.1 párr. ultimo, al decir que “los honorarios profesionales que correspondan por patrocinio letrado y demás gastos en que incurra el trabajador a consecuencia de su participación ante las comisiones médicas estarán a cargo de la respectiva aseguradora de riesgos del trabajo (A.R.T.)”<sup>54</sup>.

La actividad del abogado no debe quedar reducida a un simple asesoramiento, como si de una cuestión sin mayores complicaciones se tratara, sino que por sus conocimientos técnicos acerca del procedimiento como así de los derechos involucrados, su asesoramiento debe ser cabal. Se intenta plasmar el riesgo que existe ante la posibilidad de que el obrero perciba una indemnización menor a la que verdaderamente correspondiera.

Finalmente, la actividad del patrocinante queda reducida a la propia de un fedatario y no a la suya propia, que es la de velar por la correcta defensa de los derechos del obrero, convirtiéndose entonces en un mero operador de la voluntad de un tercero.

#### **4.3. Del juez natural y las competencias provinciales. La cuestión federal.**

En este apartado se busca una mejor comprensión de un principio esencial en la materia, el del juez natural. Es menester destacar que esta garantía constitucional también se deriva del principio del debido proceso, pero dada la temática que se aborda, se plantea el análisis individual, pues de una rápida lectura se infiere que la LRT sustrae de la jurisdicción al obrero y lo lleva al campo de actuación de las comisiones médicas y termina por litigar en la jurisdicción federal.

Concordante a ello, una vez emitido el dictamen de la comisión médica jurisdiccional se agota la instancia. Quedando a opción del trabajador optar por recurrir ante el Tribunal Ordinario competente en lo laboral o ante la comisión médica central. En este segundo caso, el decisorio de esta segunda instancia administrativa deberá recurrirse ante el Tribunal de Alzada competente en lo laboral, conforme surge del art. 2 de la Ley complementaria.

El mismo dispone:

---

<sup>54</sup> Art. 1, Primer párrafo, Ley N° 27.348.

El trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al domicilio de la comisión médica que intervino (Art. 2 de la Ley N°27.348).

Bajo la luz de las garantías constitucionales, se establece que ningún habitante puede ser sustraído del actuar del juez competente sin el previo dictado de una ley anterior al hecho del proceso. Es decir, que ninguna persona puede ser “sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa”<sup>55</sup>. Por lo que claramente, el camino marcado por el art. 2 de la Ley, deviene en un claro detrimento a este principio constitucional.

Asimismo, el Art. 121 CN<sup>56</sup> reserva competencias que son propias de las Provincias, contemplando la posibilidad de las reservadas por aquellas al momento de su incorporación que, si bien puede entenderse como una disposición histórica de la Carta Fundamental tampoco queda al margen la posibilidad de crearse nuevas provincias y éstas incorporarse al Estado nacional, sirviendo de base para el caso de las Islas Malvinas (Sagüés 2012). El Art. 122 CN<sup>57</sup> expresa que las “provincias conservan todo el poder no delegado” al Estado nacional, siéndole reconocida la soberanía absoluta de las provincias en cuanto a los poderes delegados por la jurisprudencia del Alto Tribunal (Sagüés 2012).

Ahora bien, regresando a nuestro objeto de estudio, la normativa sobre riesgos del trabajo requiere de la adhesión de las provincias a su contenido normativo, debiendo las mismas delegar expresamente a la Administración nacional todas las competencias propias al cumplimiento de los artículos 1, 2, 3 de la complementaria sobre riesgos del trabajo y al apartado primero del art. 46 (Ley N° 24.557).

Como se aprecia, sustrae al damnificado de la jurisdicción ordinaria y lo lleva al ámbito federal. O siguiendo la línea de los artículos de la ley complementaria, basta con recurrir el dictamen de la comisión médica central ante el tribunal de alzada que ya se hallará el trabajador transitando la vía federal. Pero la crítica aún no termina aquí, puesto que la Ley de Riesgos del Trabajo regla

---

<sup>55</sup> Art. 18 de la Constitución Nacional.

<sup>56</sup> Art. 121 de la Constitución Nacional.

<sup>57</sup> Art 122 de la Constitución Nacional.

situaciones de fondo, situaciones que las mismas provincias pueden afrontar ya que cuentan con sus propias instituciones, mismas que le son reconocidas por la Constitución Nacional en su articulado.

En este orden, así como afecta a esta garantía constitucional del trabajador y menoscaba el correcto ejercicio de las instituciones provinciales, la normativa sobre riesgos del trabajo convierte a la jurisdicción federal en un mecanismo de defensa de una aparente cuestión federal.

Y así se sostiene, aparente cuestión federal, ya que la misma realmente no existe como tal pues, de la sola lectura de Ley sobre Riesgos del Trabajo, se desprende que aquello que realmente protege no es otro bien jurídico más que la salud del trabajador, y pese a este ser un derecho constitucional reconocido por el Art. 75 inc. 22 de la CN al receptar a los Tratados internacionales, no necesariamente implica una cuestión federal sino que, y aquí se ha de resaltar, la norma bajo estudio regula las diversas contingencias sufridas por el trabajador en relación de dependencia, las relaciones entre el trabajador damnificado y las ART's, Empleador autoasegurado o no asegurado. Finalmente, tan solo deja libre y expedita la vía judicial para el obrero que no se halla bajo ninguna relación de dependencia.

Por el otro lado, bien se podría sostener que para la existencia de la jurisdicción debería coexistir una controversia que amerite la intervención, aunque en su texto la Ley de Riesgos busca la autocomposición del conflicto concomitante a la resolución del mismo en una instancia administrativa. Entonces no habría una controversia a ser dirimida, pero, hete aquí una vez más, que si bien no hay una controversia (un conflicto) sí hay un menoscabo en los derechos del justiciable, en el caso el trabajador.

Por ello, los tribunales se han pronunciado en uno u otro sentido sobre el examen de constitucionalidad de la normativa sobre riesgos del trabajo. Ilustra de un mejor el Fallo Corvalán, ya mencionado, puesto que en él se analiza ya no la Ley aplicable sino la reglamentación llevada adelante por el órgano de contralor, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en una dudosa delegación de la facultad legislativa.

### **Conclusión Parcial.**

Finalmente, se evidencian los menoscabos que sufren los trabajadores obligados al agotamiento de la instancia administrativa cuando, de numerosos fallos se desprende que la Ley de Riesgos deviene en la inconstitucionalidad de algunos de los artículos que la integran

No supera el test de legalidad la reglamentación la Ley Complementaria, toda vez que le otorga facultades jurisdiccionales a un órgano administrativo por la delegación legislativa que una ley infra constitucional le otorga a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

El Art. 121 CN establece que las provincias se reservan facultades no delegadas a la Nación, en tanto el Art. 122 CN establece que las mismas se dan sus propias instituciones. En consecuencia, a fin de no realizar una delegación que termina por ser contraria a la Norma Suprema, y obligar al trabajador a que finalmente busque la salvaguarda de sus derechos en el fuero federal, podrían establecerse tribunales jurisdiccionales especializados en materia de riesgos del trabajo.

En resumen, los principios y garantías constitucionales se ven perjudicados y en claro detrimento por la imposición del tránsito previo y obligatorio por ante la instancia administrativa, toda vez que termina por demorar el acceso a la justicia por parte del trabajador damnificado. Asimismo, vulnera las jurisdicciones provinciales la norma que “invita” a las provincias a la adhesión a la normativa laboral, imponiéndoles la delegación de sus facultades administrativas a un organismo de orden federal.

## CONCLUSIÓN FINAL

Sabido por todos es que las relaciones laborales entre Empleador y Trabajador se hallan inmersas en un universo de situaciones, donde se presentan las contingencias que terminan por causar daño en la salud integral del obrero.

Con la finalidad de prevenir y evitar se produzcan mayores siniestros en el marco del vínculo laboral, el Estado debió elaborar un cuerpo normativo que contemplara los infortunios laborales, dictando entonces las Leyes N° 24.557 de Riesgos del Trabajo y sus complementarias. El problema que luego se presentó fue que estas menoscabaron paulatinamente los derechos reconocidos al trabajador en cuanto persona, entorpeciendo su posibilidad de acercarse a la jurisdicción y, en consecuencia, en detrimento del debido proceso y las garantías que de éste se desprenden.

El dictado de estas leyes generó fuertes controversias en la jurisprudencia nacional, ocasionando posturas encontradas en los diversos tribunales nacionales. Por un lado, algunos postularon que transitar por esta instancia está dotado de la legalidad que, al amparo de nuestra Carta Magna, de ningún modo ataca derecho o garantía alguna del trabajador. Por el otro, ciertos tribunales criticaron y tacharon de inconstitucionales a estos organismos administrativos, denominados “comisiones médicas”, por entender que tales organismos obligan al recorrido en el fuero federal y que, además, violan las garantías constitucionales del debido proceso, acceso a la justicia y juez natural, por mencionar algunos.

Durante el transcurso de este trabajo se hizo énfasis en la importancia que reviste para un Estado de Derecho que proclama la división de poderes, siendo uno de sus postulados “afianzar la justicia”, la implementación de organismos administrativos viene a servir de suficiente justificativo para una mejor e inmediata disposición de justicia. Ello, claro está, siempre que estos organismos tengan independencia, imparcialidad y sus resoluciones tengan contralor judicial suficiente.

Coincidentemente, de este previo y obligatorio transitar ante las comisiones médicas surgió el siguiente interrogante: ¿Afecta el acceso a la justicia y la garantía del debido proceso? En el desarrollo del presente trabajo se han analizado diversas posturas en doctrina como en jurisprudencia, que permitieran al lector arribar a una conclusión final personal, pudiendo o no ser coincidente con el resultado de esta investigación.

Para ello, se tuvo la necesidad de recurrir brevemente al estudio del control de constitucionalidad, así como al análisis de la conveniencia o no de los tribunales administrativos, y

que por las características que las Comisiones Médicas presentan, se las asimiló a este tipo de organismo de la Administración, siendo éste el punto de inflexión del análisis.

Se concluye en este caso, que los tribunales administrativos son necesarios para dirimir los conflictos entre los particulares y el Estado. Ahora bien, siendo que la Ley de Riesgos del Trabajo busca reducir la litigiosidad surgida de los reclamos de los trabajadores hacia los empleadores y las aseguradoras de riesgos, nos encontramos frente a situaciones de conflicto entre particulares que terminan por saturar las labores de estos organismos.

Imponer el tránsito previo y obligatorio por ante esta instancia administrativa resulta conveniente en aquellas jurisdicciones donde los infortunios laborales son cuantitativamente mayores y podrían ocasionar un mayor cúmulo de tareas para la actividad jurisdiccional, tal como se ha señalado en el fallo “Carugatti”. En contraposición, en las jurisdicciones en las cuales el trabajador se ve obligado a desandar la instancia administrativa previa y luego recién optar por la vía jurisdiccional, solamente trae consecuencias negativas para el damnificado traducidas en la lentitud y en mayores erogaciones para el trabajador.

Consecuentemente, el estudio pormenorizado de los distintos supuestos que lleguen al tribunal competente en lo laboral, deberá responder al test de legalidad. Pero esta labor deberá ser orientada a todos los aspectos de la legislación aplicable en esta materia, abocándose de oficio de ser necesario, a fin de mantener a resguardo los derechos y garantías de las partes. En este punto, y como se dijera oportunamente, se estima necesario la creación de tribunales especializados en riesgos del trabajo.

En este sentido, los distintos precedentes en la materia brindan diversos puntos de análisis que debe el legislador llevar por dirección y poder así reformular la normativa en riesgos del trabajo y adecuarla al texto de la Carta Magna. Y por ello, el legislador debe tomar estos conceptos y plasmarlos para mejorar la normativa sobre la prevención de los riesgos del trabajo.

Vale decir que el legislador debe adecuar toda la normativa en esta materia, a los preceptos constitucionales, implementando una reglamentación que no se apropie de las funciones reconocidas a los tribunales jurisdiccionales, como pudimos observar que lo hace la Resolución 298/2017 respecto del procedimiento dentro de la instancia administrativa.

Es así que determinar que el previo y obligatorio tránsito para resolver las contingencias laborales, a la luz de la ley de riesgos, sustrae al trabajador de su juez natural y lo obliga a transitar el

camino federal y aunque en principio pueda brindar una pronta respuesta al mismo, tan solo profundiza en el menoscabo los derechos del sujeto, termina por ser inconstitucional. Y así se sostiene pues mantener como principal argumento la reducción de la litigiosidad con el afán de dar celeridad, termina por detraer funciones propias de un poder del Estado otorgando los mismos a un organismo administrativo, en una clara violación al mandato constitucional.

Aquí también se presenta una cuestión que incide sobre la celeridad en la resolución del conflicto. Y ello en consecuencia por lo exiguo con que el procedimiento está regulado, ya que se le otorgan atribuciones propias de un juez al integrante de la comisión médica quien, al no contar con amplios conocimientos en el campo jurídico, tampoco hará una correcta valoración de la prueba aportada por las partes.

Finalmente, y si esta adecuación a los preceptos recogidos por la Constitución Nacional no es realizada en el texto de la Ley de Riesgos del Trabajo, tendremos una justicia a medias. Y sabido es, la justicia a medias no es justicia.

## REFERENCIAS

### Doctrina

- Ackerman M., Scudera A. y Tula D.J. (2017). *Manual de Elementos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Santa Fe: Rubinzal – Culzoni Edit.
- Arnaud, V. G. (1999). *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional* (2da Ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Ashton, Thomas S. (1981). *La Revolución Industrial*. Colección Breviarios. México. Fondo de Cultura Económico.
- Bilinski, M. F. (2011). *Código de Procedimiento Laboral de la Provincia de Misiones* (2ª ed.). Misiones. Imprenta Creativa.
- Bueres, A. J. (2015) *Código Civil y Comercial de la Nación analizado, comparado y concordado* (6ª reimpression). Buenos Aires, Edit. Hammurabi.
- Chesterton, G. K. (2014). *Pequeña historia de Inglaterra*. Argentina. Edit. Losada.
- Couture, E. J. (2016) *Fundamentos del Derecho Procesal Civil* (4ª ed., 5ª reimpression) Buenos Aires. Edit. B de f.
- Elías, J. (2017). La industria del Juicio: Leitmotiv de la LRT y sus reformas. *Revista de Derecho Laboral. Volumen 2017-Número Extraordinario. Reforma a la Ley de Riesgos del Trabajo*, pp.71-98.Santa Fe. Rubinzal – Culzoni Ed.
- Gordillo, Agustín. (2015) *Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Tomo 11* (1ª Ed.) Buenos Aires, FDA.

- Grisolia, J.A. (2017). *Manual de Derecho Laboral* (8ª ed. rev. y act.). Buenos Aires. Abeledo Perrot.
- Machado, J. D. (2017-2) Sobre las Comisiones Médicas y el (in)Debido Proceso. *Revista de Derecho Laboral. Volumen 2017-2 Procedimiento Laboral - IV*, pp.163-184. Santa Fe. Rubinzal – Culzoni Edit.
- Morello A.M., Sosa G.L. y Berizonce R.O. (1982) *Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación – Comentados y Anotados Vol. 1* (2ª ed., Reelaborada y Ampliada) Buenos Aires. Librería Editora Platense S.R.L. – Abeledo Perrot.
- Ojeda, R. H. (2017) Comentarios al pasar relativos a la Ley 27.348 (Ley “Plastilina”). *Revista de Derecho Laboral. Volumen 2017-Número Extraordinario. Reforma a la Ley de Riesgos del Trabajo*, pp. 179- 205. Santa Fe. Rubinzal – Culzoni Edit.
- Ossorio y Gallardo, A. (1902) *Accidentes de Trabajo*. Madrid. Ricardo Rojas.
- Palacio, L. E. (2016) *Manual de Derecho Procesal Civil* (21ª ed., 1ª reimpresión) Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Abeledo Perrot.
- Pic, P. *Estudio Crítico de la Ley de Accidentes Francesa de 9 de abril de 1898. Estudio preliminar y traducción de Iciar Alzaga Ruiz*. 2002. Madrid. Edit. Univ. Ramón Areces.
- Sagüés, N. P. (2012) *Manual de Derecho Constitucional* (2ª ed.) Buenos Aires. Edit. Astrea.
- Selva Andrade, J.J. (2014). *Código Procesal Laboral de Misiones – Comentado concordado y anotado con jurisprudencia Ley XIII N.º 2- Antes Ley N.º 2884*. Chaco. ConTexto Libería Editorial.

- Superintendencia de Riesgos del Trabajo. (2016) *Libro Aniversario 20 Años del Sistema de Riesgos*. Buenos Aires. Crear Artes Gráficas S.R.L.
- Valcavi, G. (2001). Sobre el principio de causalidad jurídica en la responsabilidad civil por incumplimiento y por acto ilícito. “*Rivista di diritto civile*”, II, págs. 409 y ss.

### **Legislación.**

- Constitución de la Nación Argentina, Reforma de 1994.
- Convención Americana de Derechos Humanos, Ley N.º 23.054, B. O. del 27 de Marzo de 1984.
- Ley N.º 9.688, de Accidentes de Trabajo. B.O. del 21 de octubre de 1915. Abrogada por Art.18 de la Ley N.º 24.028.
- Ley N.º 24.241, de Creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, B.O. del 18 de Octubre de 1993.
- Ley N.º 24.557 de Riesgos del Trabajo, B.O. del 04 de Octubre de 1995.
- Ley N.º 26.773 de Riesgos del Trabajo, B.O. del 26 de Octubre de 2012.
- Ley N.º 26.994 Código Civil y Comercial de la Nación, B.O. del 08 de Octubre de 2014.
- Ley N.º 27.348 Complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo, B.O. del 24 de Febrero de 2017.
- Resolución N.º 298/2017 SRT, B.O. 24 de Febrero de 2017.
- Ley XII - N.º 27, Código Procesal Civil, Comercial, de Familia y de Violencia Familiar, B.O. Prov. de Misiones, del 10 de Octubre de 2013.

- Ley XIII – N° 2, Código de Procedimiento Laboral de la Provincia de Misiones, B.O. Prov. de Misiones, del 28 de Noviembre de 2013.
- Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de 1904, Obra de Joaquín V. González y colaboradores.

### **Jurisprudencia.**

- CSJN; “Castillo, Ángel S. c. Cerámica Alberdi S.A.”, CSJN-Fallos, 327:3610. (2004).
- CSJN; “Obregón, Francisco V. c. Liberty ART”, O. 223. XLIV, en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar). (2012).
- Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala II “BURGHI FLORENCIA VICTORIA C/ SWISS MEDICAL ART”. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/camara-nacional-apelaciones-trabajo-nacional-ciudad-autonoma-buenos-aires-burghi-florenxia-victoria-swiss-medical-art-sa-accidente-ley-especial-fa17040013-2017-08-03/123456789-310-0407-1ots-eupmocsollaf?> Recuperado el 17/04/2019.
- Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala IV “LÓPEZ MIGUEL ARMANDO c/ GALENO ART S.A. s/ accidente – ley especial”. Recuperado de
- CNAT Sala VII “MERCADO, HECTOR GABRIEL c/ GALENO ART S.A. s/ ACCIDENTE-LEY ESPECIAL”, Recuperado el 11 de Mayo de 2018 de <http://www.iprofesional.com/notas/256847-art-prueba-seguros-empleador-fallo-judicial-ART-nueva-declaracion-de-inconstitucionalidad-del-paso-obligatorio-por-las-comisiones-medicas>

### **Páginas Web.**

- Fuente página web: <http://ivanherreramichel.blogspot.com/2007/06/las-guildas-y-los-gremios-de-artesanos.html>. Recuperado el 07/10/2018.

- Fuente página web: <https://www.segurosdetuatu.es/posts/como-se-inventaron-los-seguros-las-guildas-una-forma-de-seguro-de-la-edad-media>. Recuperado el 07/10/2018.
- Fuente página web: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/acts/employers-liability-act-1880>. Recuperado el 08/10/2018.
- Fuente página web: [https://travailemploi.gouv.fr/IMG/pdf/Loi\\_du\\_9\\_avril\\_1898.pdf](https://travailemploi.gouv.fr/IMG/pdf/Loi_du_9_avril_1898.pdf). Recuperado el 07/10/2018. Textos pertinentes traducidos al español mediante el uso de Google Translator.
- Fuente página web: <http://prevencionar.com/2016/11/08/ley-30-enero-1900-acerca-los-accidentes-del-trabajo/> Recuperado el 07/10/2018.
- Fuente página web: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1900/211/A00411-00413.pdf>. Recuperado el 08/10/2018.
- Fuente página web: <http://catedraprofesormaza.com.ar>. Recuperado el 08/10/2018.
- Fuente página web: <http://www.mitramiss.gob.es/index.htm>. Recuperado el 08/10/2018.
- Fuente página web: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbtsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf?>. Recuperado el 04/03/2019

## ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

### AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

<b>Autor-tesista</b> <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	
<b>DNI</b> <i>(del autor-tesista)</i>	
<b>Título y subtítulo</b> <i>(completos de la Tesis)</i>	
<b>Correo electrónico</b> <i>(del autor-tesista)</i>	
<b>Unidad Académica</b> <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

<b>Texto completo de la Tesis</b> <i>(Marcar SI/NO)<sup>[1]</sup></i>	
<b>Publicación parcial</b> <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

**Lugar y fecha:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Firma autor-tesista**

\_\_\_\_\_  
**Aclaración autor-tesista**

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica: \_\_\_\_\_ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

\_\_\_\_\_  
Firma Autoridad

\_\_\_\_\_  
Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63). Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.