



Comisiones Médicas Obligatorias. Analisis de la declaración de constitucionalidad por parte de la C.S.J.N.

Nota a Fallo: Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial C.S.J.N.

02/09/2021

Modelo de caso. Tematica: Derechos fundamentales en el mundo del trabajo. Futuro y presente del derecho del trabajo

Jorge Nicolás Masetto

DNI: 37.543087

Legajo: VABG86798

Universidad Siglo XXI

Carrera: Abogacía

Tutora: Dra. Mirna Lozano Bosch

Sumario

I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica e historia procesal. III. Ratio Decidendi
IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales V. Postura
del autor. VI. Conclusión. VII Referencias

I- Introducción

La Ley 27.348 incorporó las Comisiones Médicas como una instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de toda otra intervención para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo. (Ley 27.348 (2017)).

Nos encontramos con un problema jurídico axiológico. Como plantea Gasparetti (2019) diversos sectores del derecho han atacado de inconstitucional la modificación introducida por Ley 27.348, manifestando contundentes argumentaciones en su contra, y con ello una amplia controversia en relación a los avances de las nuevas medidas.

En la presente nota a fallo analizaremos la resolución de la corte que intenta poner fin a la discusión de validez constitucional de la atribución de competencias jurisdiccionales a órganos administrativos, ya que se cumplen ciertas condiciones que veremos en más profundidad a lo largo del análisis.

II -Reconstrucción de la premisa fáctica e historia procesal

En el recurso extraordinario federal se pone en tela de juicio la validez constitucional de la ley 27.348 argumentando que vulnera las garantías constitucionales de defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley. Además, afirma que la ley otorga irrazonablemente a las comisiones facultades jurisdiccionales que son propias de los jueces y que no se encuentra una garantía de imparcialidad ya que el sistema es financiado por las aseguradoras de riesgo de trabajo. Se plantea de esta manera claramente un problema jurídico axiológico por la contradicción de la ley 27.348 con principios superiores de la Constitución Nacional.

El trabajador inició ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N ° 23 un reclamo judicial sin transitar por la etapa administrativa previa ante las comisiones médicas establecidas en la ley 27.348, por lo que el juez de primera instancia declara su falta de aptitud jurisdiccional al no haberse cumplido esta etapa.

Luego, la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirma la sentencia de primera instancia declarando la falta de aptitud jurisdiccional por no hallarse cumplida la instancia administrativa previa ante las comisiones médicas, y, en consecuencia, ordenó el archivo de las actuaciones.

Contra esta resolución el actor interpuso recurso extraordinario federal que fue denegado en primer lugar. El procurador general en su dictamen del 17 de mayo de 2019, el Dr. Eduardo Ezequiel Casal, considera que fue mal denegado:

ya que se cuestiona la validez del procedimiento administrativo previo que prevé la Ley N.º 27.348 (artículo 1) por estimarlo contrario a las garantías constitucionales de defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley (artículos 16, 17 Y 18 de la Constitución Nacional) y la decisión ha sido contraria al derecho que el apelante fundó en ellas (artículo 14, inc. 3, de la Ley N.º 48). Con ese alcance, el recurso de queja es formalmente procedente. (Casal, 2019)

Por este motivo la Corte Suprema de Justicia hace lugar a dar directo tratamiento sobre los agravios planteados por la actora.

III -Ratio Decidendi

En primer lugar, la corte delimitó los requisitos para la validez de la atribución de competencia jurisdiccional a órganos administrativos siempre que cumplan con ciertas condiciones:

La primera condición requiere que los pronunciamientos del órgano administrativo queden sujetos a un control judicial amplio y suficiente. Para esto nos remite al fallo Fernández Arias Elena y otros c/ Poggio, José s/ sucesión (1960) explicando que se cumple esta condición siempre que los litigantes tengan derecho a interponer recurso ante los jueces ordinarios y que los tribunales administrativos no puedan contar con la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los

hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubiesen elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial .

Para las demás condiciones hace referencia al fallo Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol.71/96Sec. Ener. y Puertos (2005) enunciando que no es suficiente la condición anterior por si sola, sino que también es necesario que los organismos de la administración dotados de jurisdicción hayan sido creados por ley, que su independencia e imparcialidad estén aseguradas, y que sea razonable el objetivo económico y político que el legislador tuvo en cuenta para crearlos y restringir, así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia.

En base a los parámetros fijados anteriormente, la Corte concluyó que el sistema de resolución de controversias cuestionado por el actor cumplía con todos los recaudos fijados en la jurisprudencia de la Corte. Es decir, las Comisiones Médicas habían sido creadas por ley 24.241. La imparcialidad e independencia estaban garantizadas dado que la financiación del sistema era mixta a cargo de ANSES, las ART y los empleadores auto asegurados, los profesionales médicos se elegían por concurso público de oposición y antecedentes conforme al orden de mérito obtenido y, además, en caso de controversia, en el procedimiento intervenía un secretario técnico letrado (Resolución. SRT 298/2017).

Por último, la Corte dejó expresamente aclarado que el control judicial amplio y suficiente implicaba que las partes tenían derecho a ofrecer y producir la prueba que consideraran pertinente en la etapa judicial y que permitía la revisión del acto por parte de un tribunal que actuaría con plena jurisdicción a fin de ejercer el control judicial suficiente y adecuado que cumpla con la garantía del art. 18 de la Constitución Nacional.

IV -Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Las comisiones médicas surgen en el sistema de Riesgos de trabajo cuando se sanciona la ley 24.557 el 13 de septiembre de 1995, basándose en las comisiones del régimen previsional de la ley 24.241 a las que enriqueció con 2 médicos elegidos por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (en adelante SRT), seleccionados por concurso público de oposición y antecedentes.

En su artículo 21 enuncia que 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.

Según Corradetti (2021) el texto original de la ley tenía varios desatinos que fueron saneados con fallos de la corte y siguientes leyes.

Hubo un cambio cualitativo cuando la ley 26.763 sancionada el 24 de octubre 2012 mejoró sustancialmente las prestaciones dinerarias e intentó corregir la integración y la dinámica de las comisiones médicas.

En el decreto 1475/15 del Poder Ejecutivo Nacional emitido el 29/07/2015 aparece el secretario letrado (que es uno de los argumentos que la corte usa para admitir la constitucionalidad de la ley 27.348 en el fallo que estamos analizando) que en este contexto inicial daba opinión sobre cuestiones discordantes, por ejemplo, el carácter laboral del accidente o la enfermedad.

Posteriormente se sanciona la ley 27.348 el 24 de febrero de 2017 que, como ya se ha mencionado, es la que se pone en tela de juicio en el fallo analizado planteando una problemática jurídica axiológica y mediante el decreto reglamentario 298/18 que reguló el procedimiento obligatorio de las comisiones médicas.

En lo que respecta a jurisprudencia es indispensable nombrar los fallos de la corte Fernández Arias Elena y otros c/ Poggio, José s/ sucesión (1960) y Ángeles Strada y Compañía SA c/resolución 71/96 de la secretaría de energía y Puertos ya que de ellos la CSJN toma los requisitos para declarar la constitucionalidad de la ley 27.348.

Hubo una amplia jurisprudencia extendida por todo el país que trata este procedimiento pudiendo nombrar:

“Peralta, Juan Emmanuel C/ Prevencion Art Sa – Ordinario – Incapacidad – Expdte N° 6727149”, con fecha doce de diciembre de dos mil diecisiete, el Tribunal de la ciudad de Río Cuarto se pronunció en favor de la constitucionalidad de la nueva ley, luego de haber analizado los argumentos expuestos por la parte actora, quien pretendía la declaración de inconstitucionalidad de los requisitos de admisibilidad, y por el Fiscal de Instrucción, quien en representación del Ministerio Público fundamentó su constitucionalidad.

En línea contraria se puede citar a la Sala Décima de la Cámara del Trabajo, secretaría Decimonovena, de la ciudad de Córdoba, en autos: “Torres, Raul Orlando C/ Empresa Transporte Automotor Municipal Sociedad Del Estado (T.A.M.S.E) Y Otro - Ordinario - Enfermedad Accidente (Ley De Riesgos) - Expediente N° 3255859, bajo Sentencia número cuarenta de fecha dos de marzo de dos mil dieciocho. En la misma el tribunal ha entendido que no es obligatoria esta etapa administrativa.

También se puede nombrar “Ludueña, Ramon Justo C/ Empresa De Transporte Automotor Municipal Se (Tamse) - Ordinario - Enfermedad Accidente (Ley De Riesgos) - (Expediente N° 3252558)”, de Sala Segunda, integrado unipersonalmente por la señora Vocal de Cámara Silvia Díaz. Sentencia N° 198, en el fallo del día primero de junio de dos mil dieciocho, donde el Tribunal enuncia que la aplicación de lugar no puede quedar condicionada o supeditada al previo cumplimiento de una vía administrativa ante organismos de orden federal.

La doctrina también se encuentra dividida en esta materia.

Cassagne (1996) explica que el ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte de los órganos administrativos tiene su origen en el derecho continental europeo y esa técnica fue recogida y aplicada por la organización colonial española trasladada a nuestro país, por lo que el art. 109 de la Constitución Nacional no puede juzgarse a la luz de una interpretación estricta de la teoría de la separación de las funciones estatales. De esta manera, admite la posibilidad de que los órganos administrativos ejerzan funciones jurisdiccionales (no así el Poder Ejecutivo Nacional, por su carácter unipersonal), pero siempre respetando el equilibrio que traduce nuestro sistema constitucional basado en la doctrina de la división de los poderes y en el principio judicialista de control de la actividad administrativa.

Entre la doctrina crítica podemos mencionar a Gordillo

Cuando la Constitución dice que no puede ‘ejercer funciones judiciales’, cabe interpretar obviamente que ello supone una distinción, una diferencia entre funciones judiciales y funciones administrativas. ¿Dónde estará la diferencia entre ambas? Si caracterizamos a la ‘función judicial’ por el contenido, el Poder Ejecutivo no podrá dictar actos de ese contenido que establezcamos; si en cambio la caracterizamos por el efecto jurídico que sus actos deban producir, entonces concluiremos en que el Poder Ejecutivo no

podrá dictar actos que produzcan tales efectos jurídicos. La conclusión es siempre, inevitablemente, la misma: debemos definir de algún modo la ‘función judicial’ y decir ineludiblemente que eso no podrá bajo ningún concepto hacerlo la administración. (Gordillo, 2015)

Adhiere a esta postura Formaro, Juan J. Y Barreiro

Si existe un derecho al resarcimiento que nace ante una contingencia que causa daño, y aquel se reconoce en una ley de fondo (LRT) operativa de una cláusula constitucional que garantiza la indemnización ante el perjuicio injustamente padecido (art. 19, CN), la instauración de un sistema procesal previo administrativo jamás puede agravar el derecho del ciudadano de someter el conflicto a sus jueces. (Formaro, 2019)

V-Postura del autor

Como ya se mencionó en el Ratio Decidendi la CSJN especificó las condiciones necesarias para que se consideren constitucionales los órganos administrativos obligatorios.

Entre las condiciones requiere que los pronunciamientos del órgano administrativo queden sujetos a un control judicial suficiente, es decir que:

a) los litigantes debían tener derecho a interponer recurso ante los jueces ordinarios; b) los tribunales administrativos no podían contar con la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubiesen elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial; y c) la mera facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad era insuficiente para tener por cumplido el recaudo .

Sin embargo, coincidimos con la postura de Schick (2021)

De forma que del resaltado nuestro, en palabras del Máximo Tribunal, se lee claramente que se puede plantear en la instancia judicial asuntos de hecho e pruebas sobre las que se pronunció la instancia administrativa anterior. Pero, ello es contrario a una revisión amplia y suficiente, ya que las medidas tramitadas en la etapa administrativa no permiten introducir determinados elementos de hecho y prueba que sí son admisibles en una demanda laboral. Es evidente que un reclamo

administrativo, formulario y pautado, ante especialistas médicos, no tiene la amplitud de debate y prueba de una demanda judicial. Cerrar la revisión en el acotado recurso en relación no implica, en efecto una revisión amplia y suficiente.

El Observatorio Laboral de la Comisión de Derecho del Trabajo de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (2021) adhiere a esta postura enunciando que las comisiones medicas jurisdiccionales transgrede expresas disposiciones de normas Supralegales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana sobre DD. HH., 1969)

Además, compartiendo esta postura podemos nombrar a la obra de Tristán Bosch (1951) partiendo que, en todos los casos de la falta de idoneidad judicial, por diversas leyes, se fueron delegando en la administración funciones de naturaleza jurisdiccional. Esto respondía a que en ese momento no existía un fuero del trabajo y estas cuestiones se dirimían ante los jueces comunes y en orden a crear especialidad, se decidió derivar esto a los tribunales administrativos. Pero notaba un problema: si el recurso acordado contra las decisiones administrativas era amplio, se corría el riesgo de anular las ventajas de la delegación pues en definitiva la cuestión planteada la juzgaran los jueces volviendo nuevamente sobre todos y cada uno de los puntos examinados por los órganos administrativos e imponían finalmente su criterio. Con la delegación lo único que se habrá logrado es prolongar el proceso sin ventaja alguna.

Asimismo, tomando una nota de Eduardo Couture (1953) los mínimos elementos que deben reunirse para que un proceso sea debido son:

- 1) La teoría de la tutela constitucional del proceso consiste en establecer en el ordenamiento jerárquico de las normas jurídicas la supremacía de la Constitución sobre las formas legales o reglamentarias del proceso civil.

- 2) Las constituciones que contienen normas que determinan la garantía de los derechos esenciales de la persona humana, frente a los riesgos del proceso, no pueden ser desconocidas por las leyes procesales.

- 3) Si la ley procesal priva la posibilidad de accionar, defenderse, alegar, impugnar la sentencia, en términos no razonables, es inconstitucional y debe ser inválida.

4) La idea de razonabilidad puede determinarse en forma genérica o en forma específica.

5) La jurisprudencia del common law suministra materiales para determinar la razonabilidad de la ley procesal. El sistema de la codificación suministra fundamentos de lógica jurídica, susceptibles de superar una simple concepción empírica y sociológica de la invalidación por inconstitucionalidad de las leyes procesales. (Eduardo Couture, 1953)

Según Formaro (2021) no hay debido proceso porque en primer lugar la SRT tiene la suma del poder público, reúne funciones administrativas (es la que dicta la normativa), funciones ejecutivas y funciones jurisdiccionales (las comisiones medicas).

Al mismo tiempo, no hay norma procedimental para actuar ante las comisiones medicas al derogarse la Resolución 90/2019 de la SRT sin que fuera reemplazada.

Por último, si la aseguradora no registra el siniestro ante la SRT el legitimado activo no puede actuar, es decir, se depende de la actividad del deudor para poder incitar el procedimiento.

VI- Conclusión

En este trabajo se ha analizado los principales argumentos del fallo Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial C.S.J.N. 02/09/2021. En el mismo se plantea un problema jurídico axiológico al poner en tela de juicio la constitucionalidad de la Ley 27.348.

La C.S.J.N. confirma su constitucionalidad argumentando que se cumplen con los parámetros, que vimos a lo largo del análisis, establecidos en los antecedentes Fernández Arias Elena y otros c/ Poggio, José s/ sucesión y Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol.71/96Sec. Ener. y Puertos.

Sin embargo, diversos autores plantean que las justificaciones que da la corte no son suficientes para poner fin a la discusión de validez constitucional y que las comisiones medicas no funcionan de manera correcta como se plantea en el fallo.

VI. Referencia

- Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos (2005)
- Casagne, Juan Carlos (1996) “Derecho Administrativo, Abeiedo-Perrot, Buenos Aires, 5ta Ed.
- Casal, Eduardo Ezequiel (2019). Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente-ley especial" CNT 14604/2018/1/RH1
- Corradetti (06 de octubre 2021) *El fallo Pogonza de la CSJN*. [Archivo de Vídeo] Youtube.
<https://youtu.be/JDfZeZO0U80>
- Eduardo Couture (1953) El debido proceso como tutela de los derechos humanos. TOMO LA LEY Nro. 72
- Fernández Arias Elena y otros c/ Poggio, José s/ sucesión (1960)
- Formaro, Juan (06 de octubre 2021) *El fallo Pogonza de la CSJN*. [Archivo de Vídeo] Youtube
<https://youtu.be/JDfZeZO0U80>
- FORMARO, Juan J. y BARREIRO, Diego A. (2019) “La “cosa juzgada” en el ámbito de las comisiones médicas y la “caducidad” que afecta derechos sustanciales laborales”, en: XIX Conferencia Nacional de Abogados, “Acceso a la justicia. Roles de la abogacía”,
- Gasparetti, Carolina Inés (2019). “Comisiones Médicas Jurisdiccionales”
- Gordillo, Agustín, (2015) Tratado de derecho administrativo Tomo 11 Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo Capítulo 2 Tribunales administrativos
- Federación Argentina de Colegos de Abogados (2021) “Coclusiones Del Observatorio Sobre El Procedimiento Ante Las Comisiones Médicas Jurisdiccionales”
- Ley 24.557 (1995) Ley de Riesgos del Trabajo. Honorable consejo de la Nación Argentina.
- Ley 27.348 (2017) Complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo. Honorable consejo de la Nación Argentina.
- “Ludueña, Ramon Justo C/ Empresa De Transporte Automotor Municipal Se (Tamse) - Ordinario - Enfermedad Accidente (Ley De Riesgos) - (Expediente N° 3252558)”01/06/2018

Resolución 298/2017 (2017) Superintendencia De Riesgos Del Trabajo. Ministerio De Trabajo, Empleo Y Seguridad Social.

Resolución 90/2019 (2019) Superintendencia De Riesgos Del Trabajo. Ministerio De Trabajo, Empleo Y Seguridad Social

Peralta, Juan Emmanuel C/ Prevencion Art Sa – Ordinario – Incapacidad – Expdte N° 6727149”, 12/12/2017, el Tribunal de la ciudad de Río Cuarto

Schick (2021) Informe laboral N° 99” El fallo “Pogonza” de la Corte Suprema: crónica de una sentencia anunciada”

Torres, Raul Orlando C/ Empresa Transporte Automotor Municipal Sociedad Del Estado (T.A.M.S.E) Y Otro - Ordinario - Enfermedad Accidente (Ley De Riesgos) - Expediente N° 3255859, Sentencia 40 02/03/2018.

Tristán Bosch (1951) Tribunales judiciales o tribunales administrativos para juzgar a la administración publica