



TRABAJO FINAL DE GRADO

NOTA A FALLO

Abogacía

Inconstitucionalidad de la Ley 27348

Autora: Lucia Magali Pereyra Montesino

DNI: 42234754

Legajo: VABG79422

Tutor: Nicolás Cocca

Entrega final: 14 de noviembre de 2021

Tema: Derecho Laboral

Fallo: C.S. J. N “Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial” (2021)

SUMARIO: I. Introducción **II.** Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal **III.** *Ratio decidendi* **IV.** Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales **V.** Postura de la autora **VI.** Conclusión **VII.** Referencias.

I. INTRODUCCION

En el presente trabajo se va a analizar una cuestión sumamente controvertida dentro de la materia del derecho laboral, como lo es el encuadre de las comisiones médicas dentro del ordenamiento jurídico argentino. Estos tribunales administrativos fueron creados por la ley 24.241 y regulados por la ley 27348, la cual les otorga la función de dirimir ante litigios suscitados entre los trabajadores y las ART (aseguradoras de riesgos del trabajo); determinando grado y carácter de la incapacidad, naturaleza laboral de la contingencia, alcance de las prestaciones, entre otras funciones. Además de darle el carácter de instancia previa, obligatoria y excluyente de cualquier otra intervención. Por lo cual, en principio, el trabajador queda impedido de solicitar la intervención de los tribunales judiciales sin antes haber transitado la instancia obligatoria ante las comisiones médicas, quedando el acceso a la justicia por los tribunales judiciales limitado a la vía recursiva.

El día 2 de septiembre de 2021 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dicto sentencia en favor de la constitucionalidad de las comisiones medicas reguladas en la ley 27348. Este fallo, es un suceso muy importante en cuanto a la materia que aborda, debido a que a lo largo de la vigencia de la mencionada ley, fue cuestionada en reiteradas oportunidades, pero en particular este caso que si bien vuelve a plantear inconformidad por parte de un trabajador con lo normado en la ley, es la Corte la que responde con una clara posición, asegurando que se cumplen los recaudos necesarios para afirmarlo, “es preciso 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” [fallo

C.S. J. N “Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial” (2021)]. Ahora bien, la Corte expresó su decisión y justificación, para así finalizar toda duda generada por la ley 27348, por lo que nos queda analizar si esos motivos son realmente correlativos a lo expresado por nuestra ley suprema, y de serlo, si resultan suficientes para justificar la atribución de jurisdicción a tribunales administrativos dependientes del poder ejecutivo, fuera de la órbita del poder judicial, que es a quien originariamente se le atribuye esa función.

A lo largo del trabajo buscaremos analizar cada punto mencionado por la Corte en el fallo, y preguntarnos ¿Cuál es el verdadero objetivo de la ley 27348? ¿el eje central es el trabajador y la protección del mismo respecto de los riesgos laborales? ¿o simplemente se justificó el deslinde de competencia en la materia como intento para reducir la litigiosidad, y lograr la celeridad y automaticidad en los procesos, sin tener en cuenta el cuidado por el debido proceso y lo establecido por la Constitución?

PREMISA FACTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISION DEL TRIBUNAL

El señor Pogonza decidió ejercer su derecho de acción ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 23, ante el infortunio sufrido a raíz de un accidente de trabajo, contra la ART Galeno S.A.

El mencionado tribunal declaró la falta de aptitud jurisdiccional para conocer en el caso, ya que la etapa administrativa previa ante las comisiones médicas que establece la ley 27348 en su art 1° como obligatoria, no había sido transitada por el actor de la demanda.

Ante este rechazo, el Señor Pogonza a través de su representante el Dr. Alexis Gabriel Yebne, interpuso un recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, el cual confirmó la sentencia de primera instancia, fundando su decisión en lo expuesto en el dictamen en la causa “Burghi, Florencia Victoria C/Swiss Medical ART S.A s/accidente-.ley especial” (2017). Este entre otros fallos vienen marcando una línea clara en defensa de la constitucionalidad de la ley 27348, sentando las bases en jurisprudencia, fundamentado las decisiones, principalmente en la revisión judicial de las decisiones tomadas por el tribunal administrativo.

Contra la sentencia de la Cámara, el actor presentó un recurso extraordinario federal, el cual fue denegado y dio origen a la Queja presentada, donde la Corte hizo lugar a la misma, por considerar que se cumplían los requisitos de procedencia del mencionado recurso; por ser una sentencia definitiva, que resolvía el fondo de la cuestión ya que obligaba al trabajador a realizar la etapa administrativa previa, en correlación con la Ley 27348 art 1º; la cual según el actor, vulneraría garantías como la defensa en juicio, el juez natural, debido proceso, e igualdad ante la ley; expresamente reconocidas por la Constitución. Reconociendo entonces, que existe una cuestión federal al solicitar a la Corte el control judicial de constitucionalidad de la mencionada norma.

Es preciso para continuar el análisis determinar detalladamente lo expuesto por el trabajador, para comprender que es lo que solicita a la Corte y en que funda su pretensión. Como mencionamos más arriba su principal objetivo es la revisión por parte de la Corte de la constitucionalidad de lo establecido en la ley 27348, por considerar que la norma vulnera las garantías procesales establecidas por la Constitución. Citando textual lo expuesto en el fallo, por considerarlo la pretensión central del actor; “la ley es inconstitucional porque obstruye el derecho del trabajador de demandar ante su juez natural” [fallo C.S. J. N “Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial” (2021)]. Que a su vez el actor lo respalda citando el fallo “Castillo” (fallo 327:3610; CSJ 159/2005), donde es la Corte la que sienta un precedente en la materia, que según el actor reconocería la inconstitucionalidad de la Ley 27348. Siguiendo esa línea, es importante remarcar que, si bien la ley prevé una vía recursiva ante tribunales ordinarios, esta no sería suficiente, ya que la producción de prueba y defensa a través de los alegatos, estaría muy limitada.

Si continuamos con lo expuesto por el demandante, es importante mencionar el planteo que realiza con relación al principio de progresividad en materia de derechos sociales, lo cual es interesante traerlo a consideración, porque según sus manifestaciones, la ley 27348 y su nuevo diseño procesal para tratar causas laborales, vulneraría el mencionado principio. Además de calificar al proceso como parcial y dependiente, por considerar que estaría financiado por una de las partes, es decir las ART.

Sumado a eso el trabajador expone que su percepción en cuanto a la norma es que “lo ubica en un escalón inferior respecto a cualquier damnificado...” en ámbitos no

laborales que “tienen a su alcance la justicia en forma directa” [fallo C.S. J. N “Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial” (2021)]. Vulnerando su derecho de igualdad ante la ley.

Finalmente, nos queda analizar la decisión de la Corte que, si bien admitió la queja por considerarlo procedente, confirmó la sentencia de la Cámara, siguiendo la línea de la jurisprudencia, determinando la constitucionalidad del procedimiento administrativo obligatorio, normado en la Ley 27348.

II. RATIO DECIDENDI

La votación del tribunal de la Corte dio como resultado el rechazo del recurso, y la confirmación de la sentencia de la Cámara. Determinando la constitucionalidad de la etapa previa administrativa y obligatoria ante las comisiones médicas. La decisión fue unánime, todos los jueces confirmaron lo manifestado por el Juzgado Nacional y la Cámara, obligando al trabajador a cumplimentar la etapa impuesta por la Ley 27348.

Los argumentos que los jueces utilizaron para justificar su decisión, y sustentar la constitucionalidad de la mencionada etapa, fue principalmente defender la imparcialidad, independencia y el correcto diseño procesal desarrollado en la ley, además de hacer especial hincapié en el control judicial y el carácter provisorio de las decisiones tomadas por las comisiones médicas; es decir que si bien deciden sobre cuestiones laborales, y ponen fin al litigio, esta decisión puede recurrirse ante la misma vía administrativa o ante tribunales ordinarios, por lo que se garantiza que la decisión final siempre está en manos de los jueces.

Todo lo manifestado por el tribunal se sustenta en doctrina y jurisprudencia citada de otros fallos, como el caso “Fernández Arias”, en el cual se determina la constitucionalidad de las instituciones administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, siempre que se cumplan determinadas condiciones, y que el control judicial sea amplio y suficiente; además de que dichos organismos sean creados por ley. Situación que, considera la Corte cumpliría con todos los requisitos antes mencionados.

Como lo expresó en el fallo Castillo, el cual según la Corte cita el actor erróneamente, debido a que solo declaró la inconstitucionalidad del procedimiento de revisión judicial que contenía el texto original de la ley 24557, donde desnaturalizaba el

objetivo de la justicia federal, y la convertía en un fuero común. Pero el vicio ya se encuentra subsanado por las modificaciones introducidas por ley 27348, que dota de competencia laboral a la jurisdicción local.

Además de considerar todo el diseño procesal expuesto en la norma 27348, y reglamentado por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, cumple con todos los requisitos de independencia e imparcialidad, ponderando sus objetivos, como lo son, reducir los costos del proceso, dinamismo, carácter profesional, agilidad y plazos razonables.

Aclarando lo cuestionado por el actor con respecto al financiamiento de las comisiones, la imparcialidad no se encuentra cuestionada, ya que los gastos de las mismas, son solventados por la Administración Nacional de la Seguridad Social, las aseguradoras y los empleadores autoasegurados, pero dichos aportes son compulsivos, independientemente del resultado o monto de los litigios.

Por todo lo antes expuesto por la Corte y su especial hincapié en la constitucionalidad de la norma 27348 y su diseño procesal ante comisiones médicas; considera que cumple con la garantía del art 18 de la Constitución Nacional, ya que como prevé en el art 2° de la Ley 27348, es posible recurrir ante los tribunales ordinarios las decisiones tomadas durante la etapa administrativa, lo que significa que la última palabra, que pone fin al litigio de manera definitiva queda en manos de los tribunales judiciales, por tanto no se vulneraría el derecho consagrado en nuestra Carta Magna. También es notable destacar que, según la Corte, este proceso es amplio, posibilitando la producción de pruebas y alegatos por parte de cada uno de los intervinientes, lo que conllevaría el respeto por el debido proceso y el derecho de defensa.

Por último, trayendo a consideración otra de las garantías mencionadas por el actor, como lo es la igualdad ante la ley, la Corte considera que es preciso hacer mención de la igualdad ante la ley cuando se está en iguales circunstancias, caso que no considera dado, ya que, al tratarse de enfermedades o infortunios laborales, es específico darles un tratamiento especial, contando con tan particulares circunstancias. Por ello resuelve rechazar el recurso y confirmar la sentencia de la Cámara.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

Los antecedentes legislativos en materia de riesgos del trabajo en Argentina, tienen comienzo con la ley 9688 sancionada en 1915, estableciendo la responsabilidad de los empleadores por los accidentes que sufrieran sus trabajadores. Para que, en 1991, sea derogada por la ley 24.028, que además de responsabilizar al empleador, le proporciona la posibilidad de contratar un seguro, no siendo obligatorio hasta la sanción de ley 24557 en el año 1996; donde además menciona a las cuestionadas comisiones médicas y sus características, que luego van a ser efectivamente reguladas por la ley 27348 como complementaria.

Actualmente el sistema es integrado por los empleadores, las ART (aseguradora de riesgos del trabajo), los empleadores autoasegurados, la Superintendencia de riesgos del trabajo como organismo estatal de control, y las cuestionadas comisiones médicas, órganos administrativos que resuelven ante un accidente o enfermedad laboral, sobre: el carácter y grado de incapacidad, nexo causal y lo relativo a las prestaciones dinerarias [Art.21, Ley 24557, RIESGOS DEL TRABAJO (1996)]

Se puede decir que, “Parte de la doctrina- y luego la jurisprudencia de la Corte Suprema- han criticado el alcance de las facultades conferidas por el art. 21 a las comisiones médicas, por entender que estas tareas, especialmente el análisis de presupuestos facticos y jurídicos [...] resultan de exclusiva competencia judicial.” [Grisolia, J. A. (2019), (p.936) Manual de Derecho Laboral, Abeledo Perrot]. Como lo menciona el autor anteriormente citado, dentro del tratamiento de los casos por accidentes o enfermedades laborales nos encontramos con cuestiones relativas a hechos o pruebas que tienen que ver con la realidad jurídica, que exceden la competencia de los médicos encargados de resolver el litigio, más precisamente para poder darle al problema presentado una verdadera y justa resolución es necesario aplicar conceptos que son netamente jurídicos, como principios, derechos y garantías que deben tenerse en cuenta a lo largo del proceso, por ende quien resuelva el conflicto debe estar capacitado para integrarlos en el procedimiento, no siendo idóneos profesionales médicos.

Fueron varias resoluciones, decretos y leyes que se fueron redactando, corrigiendo fallas, incluso la misma Corte fue sentando bases para que el procedimiento se adecuara de forma armónica con nuestro ordenamiento. Como lo hizo en el fallo Castillo, en el cual se reconoció una de las inconstitucionalidades de la ley 24557, al desnaturalizar la misión del fuero federal, ya que en el art 46 de la misma, dotaba de poder a la justicia federal para entender en causas sobre accidentes o infortunios laborales. Continuando con las citas de los fallos, debemos agregar los casos Estrada y Fernández Arias en los cuales se reconoce la constitucionalidad de las comisiones, siempre que se respeten determinadas condiciones y se asegure el control judicial, a través de la vía recursiva. Concluyendo ahora con la decisión tomada en el caso de análisis, el fallo Pogonza deja en claro la postura de la corte, aludiendo a la tradición legislativa en nuestro país sobre darle a instituciones administrativas la posibilidad de dirimir ante infortunios laborales. Siempre ponderando el adecuado control judicial, que las mismas sean creadas por ley, la imparcialidad e independencia, pero reconociéndolas como adecuadas para los objetivos y fines para los cuales fueron creadas.

IV. POSTURA DELA AUTORA

Para comenzar con la postura, es preciso decir que, como punto central quiero remarcar la importancia de las declaraciones básicas que realiza la Constitución, siendo la primera de las contradicciones que presenta la norma, y son el concepto de república y federalismo, dentro del concepto de república encontramos inmersa la división de poderes, la cual garantiza el control y correcto funcionamiento del Estado. Delegando en cada poder una función clara, siendo que “la jurisdicción es exclusiva y excluyente, la exclusividad está dada ya que solamente el estado es quien está habilitado legítimamente para administrarla a través del tribunal como representante del órgano jurisdiccional. Es excluyente ya que repele toda interferencia que pueda realizarse respecto del ejercicio de la función jurisdiccional. La limitación opera tanto para los particulares, como para los otros poderes. Existe una ausencia de subordinación de poderes y está prohibida la intromisión en el actuar del órgano jurisdiccional” [Ferreya de de la Rúa, A; y Gonzales de la Vega de Opl, C. (2009). (p.160) Teoría General del Proceso, Tomo I. 2°ed. Advocatus.] podemos decir entonces que, respecto de la administración de justicia, es una función que le corresponde al poder judicial. Por lo que, al considerar la posibilidad de

admitir la delegación de competencia en materia de riesgos del trabajo a las comisiones médicas, dependientes del poder ejecutivo, cada una de esas bases constitucionales, pierde fuerza, vulnerando todo nuestro sistema. Es interesante considerar, este deslinde de competencia que realiza la ley 27348, como una puerta abierta para que en el futuro sean creados otros tribunales dependientes de un poder distinto al judicial para que ejerzan la función jurisdiccional, y resuelvan en otras materias como en este caso lo hacen las comisiones medicas ante enfermedades o accidentes laborales.

Siguiendo con el concepto de federalismo, pero haciendo una breve mención, por considerarlo un punto no menor, pero que no es posible realizar un análisis tan detallado por cuestiones de extensión de la nota. Es importante mencionar el sistema de adhesión a la ley por parte de las provincias, otro punto en cuestión que demuestra que la ley no es congruente con lo tutelado por la Constitución, ya que en su art 121. expresa que los poderes no delegados por las provincias a nación, son de ejercicio exclusivo de las mismas, siendo la materia procesal una de las no delegadas. Para luego en el art 122. reafirmar que, además son ellas quienes se dan sus instituciones, es una clara línea que armoniza nuestro sistema, el cual debe ser respetado.

Por otra parte, es preciso hablar de las garantías vulneradas en la redacción de la ley 27348, una de ellas es la receptada en el art 18. de la Constitución Nacional, determinando el derecho de todo habitante a acceder directamente a su juez natural, garantizando también el acceso a la justicia, y el debido proceso que claramente la ley 27348 está impidiendo, obligando al trabajador a tener que transitar un proceso arbitrario, desprovisto de toda seguridad jurídica; ya que los tribunales no solo son distintos a los determinados en la Carta Magna, sino que son médicos, sin la idoneidad suficiente para dirimir un conflicto que excede sus conocimientos, debido que involucra relaciones jurídicas e intereses que escapan de la visión o el análisis netamente médico. Debido a que, si observamos la relación del trabajador con las demás partes, se puede notar una clara situación de inferioridad, reconocida además por las normas y principios laborales, debido a su condición dependiente; por lo que pareciera que la ley 27348 lo olvida, al receptar además en su anexo I art 3, la posibilidad de arribar a las comisiones con un acuerdo preestablecido entre las partes, advirtiendo la posibilidad de que el trabajador sea manipulado. Considerando además que, no hay un juez que puede verificar el cumplimiento de los recaudos necesarios y la correcta aplicación del derecho, en un

acuerdo que involucra principios e intereses muy diferentes, por lo que puede generar que se tomen decisiones arbitrarias, que desfavorezcan al trabajador.

Además de no exigir la obligatoriedad de patrocinio letrado para el trabajador, garantizando el debido proceso, y la defensa de sus intereses, ya que, si bien hace mención de la presencia de un defensor en el art. 1 de la ley 27348, pero no lo hace exigible para garantizar la adecuada seguridad jurídica.

Cuando la corte dice que no observa sustentos válidos para considerar la regresión en derechos, en referencia al principio de progresividad, podemos mencionar uno que se observa claramente y de manera sencilla, si anterior a la ley 27 348, el trabajador tenía acceso a la justicia, a su juez natural, ante cualquier infortunio relacionado a su trabajo, y ahora no cuenta con ese acceso porque una ley se lo impide, parece haber un amplio agravio y retroceso en sus derechos laborales.

Sintetizando la postura y lo que considero importante dejar en claro es que, el eje del problema se encuentra en dos cuestiones que van de la mano, por un lado, el sistema republicano argentino y el adecuado respeto por las funciones de cada poder, y comprender que la intromisión de un poder en la esfera de otro, vulnera el sistema en su totalidad. Y por otra parte las deficiencias de la ley 27348 en específico, que a pesar de las correcciones realizadas a lo largo de los años, el sistema sigue presentando fallas básicas, debido a que no es posible garantizar al trabajador el debido proceso, el respeto por los principios y normas específicamente redactadas para la protección del trabajador, las cuales buscan equilibrar la posición del mismo respecto de la inferioridad que presenta en la relación con los demás sujetos del sistema laboral, y que quienes resuelven el conflicto son profesionales médicos que no cuentan con el manejo de conceptos jurídicos, necesarios para dar un adecuado tratamiento a la problemática en cuestión.

CONCLUSION

En síntesis, luego de realizar el análisis del fallo, podemos observar como la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sigue un camino marcado por la constitucionalidad de las comisiones médicas, reglamentadas por la ley 27348, delegando competencia en cabeza de la mencionada etapa administrativa obligatoria para dirimir ante litigios entre los trabajadores y las ART.

Independientemente de las condiciones que el máximo tribunal establezca para la creación de estos tribunales administrativos, no hay sustento en su justificación para afirmar que no contradiga a la Constitución, la ley contempla muchas fallas y deficiencias, algunas de ellas fueron solucionadas a partir de las correcciones que hizo la propia Corte en fallos anteriores, y luego es el legislador el que con sucesivas leyes complementarias va a legislar y completar este procedimiento. Pero no soluciona el principal problema que genera la norma, que es la desprotección del trabajador, que ante un hecho tan conflictivo como los es una enfermedad o accidente laboral, quede la decisión en manos de médicos, y no de los jueces que son quienes asigna la Constitución para ejercer la función jurisdiccional. Garantizar un derecho como lo es el juez natural, debería ser una de las principales preocupaciones en una democracia, como también garantizar la independencia del poder judicial, que ningún otro poder pueda arrebatarle sus funciones y asignarlas a otro organismo.

Por otra parte, la vulneración a nuestro sistema federal, donde al requerir la adhesión de las provincias a la ley, vemos una vez más como es la propia ley la que reconoce sus limitaciones. Es importante que la Corte tome en consideración que es más que un proceso que busca la celeridad en materia de accidentes o enfermedades laborales, involucra mucho más.

A modo de cierre y como punto a reflexionar, este fallo que marca el pensamiento de la Corte respecto a delegar competencia que en principio le es encomendada al poder judicial, ¿abre la posibilidad de que se delegue jurisdicción en otras materias?; Si no defendemos las instituciones de nuestra Constitución y lo estipulado en ella, damos por cierto que estas situaciones son permitidas, y sin darnos cuenta dejamos que otro poder distinto al judicial, pueda ejercer sus funciones, ahora hablamos de materia de riesgos del trabajo, ¿qué más está dispuesto a ceder el poder judicial?. Adecuar nuestro ordenamiento a las demandas del mundo laboral es posible y necesario, la celeridad en los procesos es un punto a mejorar en todos los ámbitos judiciales, pero siempre, respetando nuestros institutos y derechos garantizados en la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico de manera armónica.

V. REFERENCIAS

- Jurisprudencia

C.S.J.N “Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial” (2021).

- Legislación

Ley 24557 (1995). Riesgos del trabajo. HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA.

- Doctrina

Ferreya de de la Rúa, A y Gonzales de la Vega de Opl, (2009). Teoría General del Proceso, Tomo I. 2°ed. Advocatus.

Grisolia, Julio Armando, (2019). Manual de Derecho Laboral. 9° ed. Abeledo Perrot.

ANEXO

Buenos Aires, 2 de septiembre de 2021

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la sentencia de primera instancia que, tras declarar la falta de aptitud jurisdiccional de la Justicia Nacional del Trabajo para conocer en el caso, ordenó el archivo de las actuaciones por no hallarse cumplida la instancia administrativa previa ante las comisiones médicas establecida en la ley 27.348 (fs. 38 de los autos principales, cuya foliatura será la citada en lo sucesivo).

Para así decidir, se remitió al dictamen emitido por el Fiscal General ante esa cámara el 12 de julio de 2017 en la causa “Burghi, Florencia Victoria c/ Swiss Medical ART S.A. s/ accidente – ley especial” (CNT 37907/2017/CA1). Dicho dictamen consideró constitucional el diseño procesal previsto en los arts. 1° y concordantes de la ley 27.348 en cuanto establece la obligatoriedad de la aludida instancia administrativa previa.

2°) Que contra esa decisión el trabajador interpuso el recurso extraordinario federal de fs. 39/54, cuya denegación dio origen a la queja en examen. En su presentación el apelante plantea:

(i) que el pronunciamiento apelado constituye una sentencia definitiva en los términos del art. 14 de la ley 48 en tanto obliga al actor a transitar el trámite administrativo ante las comisiones médicas cuya constitucionalidad fue expresamente cuestionada;

(ii) que existe una cuestión federal que esta Corte debe tratar porque se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de la ley 27.348 con fundamento en que el procedimiento allí previsto vulnera las garantías constitucionales de defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley;

(iii) que la ley 27.348 es inconstitucional porque irrazonablemente le otorga a las comisiones médicas facultades jurisdiccionales que son propias de los jueces; porque no se encuentra garantizada la imparcialidad de los referidos organismos administrativos ya que el sistema es financiado por las aseguradoras de riesgos del trabajo; y porque el control judicial que prevé la ley no es amplio ni suficiente, ya que solo se puede acceder a la justicia por vía recursiva, circunstancia que impediría la amplitud del debate y la producción de prueba;

(iv) que, además, a la luz de la doctrina establecida por este Tribunal en los precedentes “Castillo” (Fallos: 327:3610); CSJ 159/2005 (41-V)/CS1 “Venialgo, Inocencio c/ Mapfre Aconcagua Aseguradora de Riesgo de Trabajo s/ otros”, sentencia del 13 de marzo de 2007 y Competencia CSJ 804/2007 (43-C)/CS1 “Marchetti, Néstor Gabriel c/ La Caja ART S.A. s/ ley n° 24.557”, sentencia del 4 de diciembre de 2007, la ley es inconstitucional porque obstruye el derecho del trabajador de demandar ante su juez natural;

(v) que, por otra parte, al obligar al trabajador accidentado a transitar una instancia administrativa previa a la judicial, la norma lo ubica “en un escalón inferior respecto a cualquier damnificado...” en ámbitos no laborales que “tiene a su alcance la justicia en forma directa”; y

(vi) que las modificaciones procesales introducidas por la ley 27.348 vulneran, asimismo, el principio de progresividad en materia de derechos sociales.

3°) Que las cuestiones sintetizadas en los acápites identificados como (i) y (ii) del considerando anterior, referidas a la admisibilidad del recurso extraordinario del actor, han sido adecuadamente tratadas en el punto III del dictamen del señor Procurador General de la Nación interino, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir, en lo pertinente, por razones de brevedad. En cambio, el Tribunal estima necesario dar directo tratamiento a los restantes agravios planteados por la recurrente.

4°) Que en primer término corresponde examinar el planteo de inconstitucionalidad basado en la afirmación de que la ley 27.348 otorga facultades propias de los jueces a órganos administrativos que no son imparciales, y restringe el control judicial sobre las decisiones que dichos órganos adoptan.

Sin perjuicio de las precisiones que se harán más adelante, es importante tener presente que, según el art. 1° de la ley 27.348, las comisiones médicas creadas por el art. 51 de la ley 24.241 tienen competencia para entender -en forma previa, obligatoria y excluyente

de cualquier otra intervención- en la determinación del carácter profesional de la enfermedad o contingencia, de la incapacidad del trabajador y de las prestaciones dinerarias previstas en la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo.

La ley 27.348 prevé, además, la posibilidad de recurrir la decisión de la comisión médica por vía administrativa ante la Comisión Médica Central, o por vía judicial 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. A su vez, las decisiones de la Comisión Médica Central son susceptibles de recurso directo ante los tribunales de alzada con competencia laboral o, de no existir estos, ante los tribunales de instancia única con igual competencia, correspondientes a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica jurisdiccional que intervino (art. 2°).

5°) Que en nuestro país existe una larga tradición legislativa en virtud de la cual se le han conferido a órganos de la administración competencias para dirimir controversias entre particulares sobre diversos temas.

En 1960, al decidir la causa “Fernández Arias” (Fallos: 247:646), la Corte señaló que ese ejercicio de facultades jurisdiccionales constituye uno de los modos universales de responder, pragmáticamente, al premioso reclamo de los hechos que componen la realidad de este tiempo, mucho más vasta y compleja que la que pudieron imaginar los constituyentes del siglo diecinueve, y se asienta en la idea de que una administración ágil, eficaz y dotada de competencia amplia es instrumento apto para resguardar, en determinados aspectos, fundamentales intereses colectivos de contenido económico y social, los que de otra manera solo podrían ser tardía o insuficientemente satisfechos (considerando 5°). Como ejemplos de ello, el Tribunal mencionó que, entre otras, las regulaciones existentes en materia de accidentes laborales (ley nacional 9688 y ley 4548 de la Provincia de Buenos Aires), trabajo de mujeres y niños (ley 11.317), conflictos colectivos de trabajo (decreto- ley 32.347/1944) y bancarios (ley 12.637) establecían una primera instancia de decisión a cargo de órganos administrativos (considerandos 11 y 16).

En la actualidad existen diversas regulaciones que fijan una jurisdicción administrativa previa y obligatoria para la decisión de controversias entre particulares sobre otras materias, como sucede con las leyes 18.870 (derecho de la navegación), 24.065 (energía eléctrica), 24.076 (gas natural) y 27.442 (defensa de la competencia).

Como se dijo, la existencia de instancias administrativas previas también forma parte de la tradición legislativa en materia de reparación de accidentes y enfermedades del trabajo. Desde sus orígenes el régimen especial vigente a nivel nacional previó la posibilidad de intervención de la autoridad administrativa, ya sea para la elaboración, en ciertos casos, de informes periciales por parte de médicos especializados, para recibir la denuncia del accidentado y gestionar la indemnización, o para intentar mediar en caso de desacuerdo entre las partes (conf. art. 27 y concordantes del decreto s/n del 14 de enero de 1916 reglamentario de la ley 9688, art. 15 de la ley 24.028, art. 36 de la ley 24.635, entre otros). En su versión original, la ley 24.557 también previó un sistema similar al que aquí se cuestiona.

6°) Que la Corte Suprema se ha pronunciado en reiteradas ocasiones reconociendo la validez constitucional de la atribución de competencias jurisdiccionales a órganos administrativos siempre que se cumplan ciertas condiciones. En tal sentido, hay dos precedentes que guardan singular relevancia para la resolución de este caso.

- (i) En el ya mencionado caso “Fernández Arias”, referido a un conflicto por un predio rural dirimido inicialmente por un tribunal administrativo, la Corte estableció que la constitucionalidad de la atribución de competencias jurisdiccionales a órganos de la administración dependía de que sus pronunciamientos quedaran sujetos a un control judicial suficiente.

El Tribunal señaló que para tener por acreditado este requisito se deben analizar las circunstancias específicas de cada caso. Expresó que el alcance del control judicial “no depende de reglas generales u omnicomprensivas, [...] la medida del control judicial requerido deberá ser la que resulte de un conjunto de factores y circunstancias variables o contingentes, entre los que podría mencionarse, a título de ejemplo, la naturaleza del derecho individual invocado, la magnitud de los intereses públicos comprometidos, la complejidad de la organización administrativa creada para garantizarlos, la mayor o menor descentralización del tribunal administrativo, etc.”.

Asimismo, especificó que, tratándose de controversias entre particulares como la que allí se dirimía, “control judicial suficiente” quería 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 (ver considerandos 13, 14 y 19).

Es importante destacar que entre la jurisprudencia que invocó la Corte para sustentar tal decisión figuraban sentencias anteriores en las que había decidido que la intervención previa y obligatoria del Departamento del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires en accidentes de trabajo regidos por la ley 9688 no agraviaba al art. 18 de la Constitución Nacional pues la norma local que reglaba el procedimiento preveía la revisión judicial ulterior por un juez competente (causas “Khalil”, Fallos 186:337; “Costes”, Fallos: 187:79; “Esteban Belmonte”, Fallos: 194:317; “Freijomil”, Fallos: 195:50, entre otras).

- (ii) En el caso “Ángel Estrada” (Fallos: 328:651), en el que la empresa actora reclamaba a una distribuidora de energía eléctrica el pago de una indemnización por el corte de suministro, la Corte explicitó que, sin embargo, la existencia de un control judicial suficiente no basta por sí sola para validar la atribución de competencias jurisdiccionales a órganos administrativos. Frente a las reglas que dimanaban de lo dispuesto en los arts. 18, 109 y 116 de la Constitución Nacional, que en principio impiden que la administración

ejerza funciones jurisdiccionales, la Corte estimó que la atribución de tales funciones debía apreciarse con carácter estricto.

En esa línea, afirmó que la decisión administrativa que dirime un conflicto entre particulares no solo debe estar sujeta a un control judicial amplio y suficiente en los términos fijados en el precedente “Fernández Arias”, sino que también es preciso 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 (considerando 12; ver, además, lo resuelto en “Litoral Gas”, Fallos: 321:776; y CSJ 18/2014 (50-Y)/CS1 “Y.P.F. S.A. c/ resolución 575/12 – ENARGAS (expte. 19009/12) y otro s/ recurso directo a cámara”, sentencia del 29 de septiembre de 2015).

7°) Que el sistema de resolución de controversias cuestionado por el actor cumple con todos los recaudos fijados en la jurisprudencia de la Corte mencionada en el considerando anterior.

En primer lugar, tal como se ha expresado más arriba, las comisiones médicas han sido creadas por ley formal y su competencia para dirimir controversias entre particulares también emana de una norma de ese rango. La ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones creó estos órganos administrativos, estableció su integración y su financiamiento

(art. 51). A su vez, las leyes 24.557 (arts. 21 y 22) y 27.348 (art. 1°) establecen expresamente el alcance de su competencia en materia de riesgos del trabajo.

8°) Que, en segundo lugar, las comisiones médicas satisfacen las exigencias de independencia e imparcialidad a los efectos de la materia específica y acotada que el régimen de riesgos del trabajo les confiere. Tales exigencias se vinculan, por un lado, con la conformación del órgano administrativo que ejerce la competencia jurisdiccional y, por el otro, con el resguardo de la garantía del debido proceso.

El diseño regulatorio elaborado por el Congreso y reglamentado por la autoridad administrativa del trabajo garantiza la independencia de las comisiones médicas. Estos organismos, que actúan en la órbita de una entidad autárquica como lo es la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (ver arts. 35 a 38 de la ley 24.557), cuentan con suficiente capacidad técnica para determinar si se cumplen los requisitos para el acceso a las prestaciones sociales previstas por el régimen de riesgos del trabajo.

En ese sentido, la resolución SRT 298/2017 prevé que cuando esté controvertida la naturaleza laboral del accidente intervendrá un secretario técnico letrado, que emitirá un dictamen jurídico previo (art. 2°). Si ese dictamen es favorable, o directamente no media discusión acerca de la naturaleza laboral de la discapacidad alegada, se dará intervención a los profesionales médicos que se encargarán de determinar, con base en los baremos que establece la ley, el porcentaje de incapacidad que produjo la contingencia. A su vez, la comisión médica tendrá la potestad de disponer la producción de prueba de oficio y

solicitar la asistencia de servicios profesionales u organismos técnicos para que se expidan sobre áreas ajenas a su competencia profesional (art. 7°).

Los profesionales de la salud que integran las comisiones médicas se eligen por concurso público de oposición y antecedentes conforme al orden de mérito obtenido, y deben contar con título médico expedido por una universidad autorizada, matrícula provincial o nacional y título de especialista expedido por autoridad competente (art. 50 de la ley 24.557, resolución SRT 45/2018). Como se dijo, en ciertos casos las decisiones que se adopten deben estar precedidas obligatoriamente por el dictamen jurídico de un secretario técnico letrado, y estos secretarios solo pueden ser desvinculados con fundamento en una grave causal debidamente acreditada (ver resolución SRT 899-E/2017).

Por otra parte, los gastos de funcionamiento de las comisiones están a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, las aseguradoras y los empleadores autoasegurados, a través de un aporte económico compulsivo, que es independiente del resultado de los litigios que se sustancien entre las partes (resolución SRT 1105/2010 y sus modificatorias). Este sistema de financiamiento mixto, en el que los propios operadores contribuyen a solventar los gastos que demanda la actuación del organismo administrativo con competencia en la materia, es común a los más variados y diversos marcos regulatorios vigentes en nuestro país. Por mencionar algunos, se aplica en materia de energía eléctrica (arts. 66 y 67 de la ley 24.065) y gas natural (arts. 62 y 63 de la ley 24.076).

Asimismo, el sistema incorpora resguardos del debido proceso que contribuyen a la participación de las partes en el procedimiento, garantizando en especial la de los damnificados, y al control de la actividad administrativa.

Al respecto, cabe destacar que el trabajador cuenta con patrocinio letrado gratuito y obligatorio durante la instancia administrativa, y los honorarios y demás gastos en que incurre están a cargo de la respectiva aseguradora; en suma, todo el procedimiento es gratuito para el damnificado, incluyendo traslados y estudios complementarios (art. 21 de la ley 24.557; arts. 1° y 14 de la ley 27.348; arts. 36, 37 y 39 de la resolución SRT 298/2017).

Además, la ley 27.348 establece un plazo perentorio de sesenta días hábiles administrativos para que la comisión médica se pronuncie. El plazo solo es prorrogable por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, lo que deberá ser debidamente fundado. Vencido, la norma deja expedita la vía judicial (art. 3° de la ley). Ello garantiza al damnificado su derecho a ser oído dentro de un lapso razonable, en tanto asegura que la petición será resuelta con premura, y que, de no ser así, este contará con recursos legales para evitar dilaciones innecesarias.

9°) Que, en tercer lugar, resulta razonable la finalidad perseguida por el legislador al atribuir competencias decisorias a las comisiones médicas en esta materia.

Tal como lo destaca el señor Procurador General de la Nación interino en su dictamen, esta Corte, a partir de la interpretación del art. 14 bis de la Constitución Nacional y de las

normas internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional, ha dicho que el deber del Estado de garantizar condiciones de trabajo equitativas y dignas comprende la situación de seguridad e higiene en el ámbito laboral y el deber de asegurar la protección de los trabajadores ante los riesgos del trabajo, así como la disposición de remedios apropiados y efectivos para acceder a la reparación de los daños a la integridad física, a la salud y a la vida (Fallos: 332:709, "Torrillo"; 333:1361, "Ascuá").

En esa línea, la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo indica como objetivos particulares del seguro que organiza la reparación de los daños derivados del accidente o la enfermedad profesional la rehabilitación del trabajador damnificado y la promoción de su recalificación y recolocación (art. 1º, apartado 2, incisos b y c). A su vez, la ley 26.773 señala que las disposiciones del régimen especial de reparación de los accidentes y enfermedades laborales tienen como objetivo específico la cobertura de los daños derivados de los riesgos del trabajo con criterios de suficiencia, accesibilidad y automaticidad de las prestaciones dinerarias y en especie establecidas para resarcir tales contingencias (art. 1º).

En consecuencia, resulta acorde a las características de la materia regulada, y a los objetivos públicos definidos por el mencionado régimen legal, la disposición en la esfera de la administración del Estado de un mecanismo institucional de respuesta ágil, organizado en base a parámetros estandarizados, que procure asegurar el acceso inmediato y automático a las prestaciones del seguro, y que evite el costo y el tiempo del litigio.

Ese propósito surge con claridad de las normas que estructuran el sistema. Así, el decreto 717/1996, reglamentario de la ley 24.557, afirma en sus considerandos que "las Comisiones Médicas son los organismos establecidos por la ley para resolver las discrepancias entre la Aseguradora y el damnificado o sus derechohabientes, por lo cual corresponde regular los carriles que permitan una rápida intervención" (párrafo 7). Sostiene, asimismo, que "el procedimiento ante las Comisiones Médicas debe también atender a la inmediatez en el otorgamiento de las prestaciones, por lo cual se considera necesario establecer plazos breves para la resolución de conflictos entre las partes cuando la demora pudiera ocasionar grave perjuicio al trabajador" (párrafo 8).

A su vez, los considerandos de la resolución SRT 298/2017, reglamentaria del procedimiento administrativo, indican que dicho procedimiento procura la inmediatez en el otorgamiento de las prestaciones (tercer párrafo). También señalan que la ley 26.773 vino a establecer un régimen de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, "con el objetivo primordial de facilitar el acceso del trabajador a una cobertura rápida, plena y justa" (cuarto párrafo). Luego, remarcan que, "con el objeto de avanzar en una respuesta normativa superadora de los aspectos más controvertidos del sistema, y con el fin de instrumentar un régimen que brinde prestaciones plenas, accesibles y automáticas, se impulsó la adecuación de la reglamentación del procedimiento ante las Comisiones Médicas mediante el dictado del Decreto n° 1475 del 29 de julio de 2015" (sexto párrafo).

Cabe recordar que incumbe a las comisiones médicas determinar en cada caso particular: el carácter profesional de la enfermedad o el infortunio, el porcentaje de incapacidad resultante y el importe de las prestaciones dinerarias (art. 1° de la ley 27.348). Ciertamente la principal actividad asignada a estas comisiones consiste en efectuar determinaciones técnicas sobre la evaluación, calificación y cuantificación del grado de invalidez producido por las diferentes contingencias cubiertas; determinaciones que requieren conocimientos médicos especializados. Y no afecta esta conclusión el hecho de que, en los casos puntuales en que se niega la naturaleza laboral del infortunio, el organismo deba examinar -como se dijo, con el debido asesoramiento jurídico- circunstancias fácticas o su encuadre en la legislación pues, en todo caso, la decisión final sobre tales extremos corresponde a la justicia, y las conclusiones del órgano revisten un alcance provisorio, acotado al procedimiento administrativo, a menos que esas conclusiones resulten aceptadas por las partes (art. 2° de la ley 27.348).

En síntesis, el propósito del procedimiento ante las comisiones médicas es que el acceso de los trabajadores enfermos o accidentados a las prestaciones del régimen de reparación sea rápido y automático, para lo cual se asigna la tarea de calificación y cuantificación de las incapacidades derivadas de los riesgos del trabajo a especialistas en la materia que actúan siguiendo parámetros preestablecidos.

Ello permite considerar que los motivos tenidos en cuenta por el legislador para conferir a las comisiones médicas el conocimiento de tales cuestiones mediante la ley 27.348 (complementaria de la ley de riesgos del trabajo) están razonablemente justificados ya que reconocen fundamento en los objetivos previamente declarados en las leyes 24.557 y 26.773 que organizaron –en cumplimiento de un mandato constitucional- el sistema especial de reparación de los accidentes y las enfermedades laborales.

10) Que, en cuarto lugar, cabe considerar que el régimen legal impugnado también cumple con las exigencias fijadas en la jurisprudencia de la Corte en cuanto al alcance de la revisión judicial.

Según se ha explicado más arriba, la doctrina del precedente “Fernández Arias” establece que en las controversias entre particulares el control judicial suficiente se satisface con la existencia de una instancia de revisión ante la justicia en la que puedan debatirse plenamente los hechos y el derecho aplicable.

En sentido coincidente, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha receptado el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas como uno de los elementos de la garantía del debido proceso legal en relación con el derecho a una tutela judicial efectiva consagrado por los arts. 8° y 25 del Pacto de San José de Costa Rica (caso "Baena, Ricardo y otros vs. Panamá", sentencia del 2 de febrero de 2001, párr. 137, entre otros). El tribunal interamericano sostiene que existe una revisión judicial suficiente cuando el órgano judicial examina todos los alegatos y argumentos sometidos a su conocimiento sobre la decisión del órgano administrativo, sin declinar su competencia al resolverlos o al determinar los hechos. Por el contrario, no hay tal revisión si el órgano judicial está impedido de determinar el objeto principal de la controversia, como por ejemplo sucede en casos en que se considera limitado por las

determinaciones fácticas o jurídicas realizadas por el órgano administrativo que hubieran sido decisivas en la resolución del caso ("Barbani Duarte y otros vs. Uruguay", sentencia del 13 de octubre de 2011, párr. 204).

Las disposiciones de la ley 27.348 garantizan tal tipo de revisión judicial. Como ya se dijo, su art. 2° prevé la posibilidad de recurrir la decisión de la comisión médica jurisdiccional por vía administrativa ante la Comisión Médica Central, o por vía judicial 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 jurisdiccional que intervino. A su vez, las decisiones de la Comisión Médica Central son susceptibles de recurso directo ante los tribunales de alzada con competencia laboral o, de no existir estos, ante los tribunales de instancia única con igual competencia, correspondientes a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica jurisdiccional que intervino. Además, la norma estipula que el recurso interpuesto por el trabajador atraerá al que eventualmente interponga la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central, y que la sentencia que se dicte en la instancia laboral resultará vinculante para todas las partes. El ordenamiento, que debe ser interpretado en consonancia con los estándares constitucionales mencionados, no limita la jurisdicción revisora en lo relativo a la determinación del carácter profesional del accidente, del grado de incapacidad o de las prestaciones correspondientes. Ninguna norma cercena el derecho a plantear ante los jueces competentes la revisión de las cuestiones fácticas y probatorias sobre las que se pronunció la autoridad administrativa. Por el contrario, al establecer que todas las medidas de prueba producidas en cualquier instancia son gratuitas para el trabajador (art. 2° de la ley 27.348), resulta indudable que la producción de tales medidas es admisible durante el trámite judicial.

Aunque el control judicial de la actuación de la Comisión Médica Central sea realizado en forma directa por el tribunal de alzada con competencia laboral, ello no le quita el carácter de "amplio y suficiente". La norma instituye una acción en la que las partes tienen derecho a ofrecer y producir la prueba que consideren pertinente y que permite la revisión del acto por parte de un tribunal que actúa 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 (conf. causa CSJ 66/2012 (48-N)/CS1 "Núñez, Juan Carlos c/ Universidad Nacional de Tucumán s/ nulidad de acto administrativo", sentencia del 9 de septiembre de 2014, considerando 3°).

11) Que, por otra parte, resulta inadmisibile el planteo de inconstitucionalidad —punto (iv) del considerando 2° de esta sentencia— que el actor pretende sustentar en el precedente "Castillo" (Fallos: 327:3610), y en una dogmática cita de otras sentencias en las que esta Corte simplemente resolvió cuestiones de competencia remitiéndose a la doctrina de dicho precedente (conf. casos CSJ 159/2005 (41-V)/CS1 "Venialgo" y Competencia CSJ 804/2007 (43-C)/CS1 "Marchetti", sentencias del 13 de marzo y del 4 de diciembre de 2007).

En el caso "Castillo", el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del procedimiento previsto en el texto original de la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo exclusivamente en cuanto dicha ley disponía que la revisión judicial de lo resuelto por las comisiones

médicas quedaba a cargo de la justicia federal (conf. art. 46, primer apartado), lo que producía dos consecuencias incompatibles con la Constitución Nacional: (i) impedir que la justicia local cumpliera la misión que le es propia de juzgar controversias entre particulares regidas por el derecho común como lo son las derivadas de infortunios laborales, y (ii) desnaturalizar la misión de la justicia federal al convertirla en “fuero común”.

Aquel vicio ha sido subsanado con las modificaciones introducidas por la ley 27.348 que permite recurrir las decisiones de las comisiones médicas jurisdiccionales o de la Comisión Médica Central ante los tribunales con competencia laboral de la jurisdicción local, sea provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los que corresponda intervenir de acuerdo al domicilio de la comisión médica jurisdiccional que haya actuado inicialmente (conf. arts. 2° y 14, que modificó el primer apartado del art. 46 de la ley 24.557).

12) Que en cuanto al alegado carácter regresivo que tendría la norma impugnada — punto (vi) del considerando 2°—, el recurso extraordinario no expone argumentos serios ni aporta elementos relevantes que permitan identificar una clara regresión normativa en el procedimiento previsto en la ley 27.348. Dicho procedimiento, en lo que atañe a la instancia previa obligatoria ante las comisiones médicas, exhibe aristas similares a las que ya contemplaba, en su versión original, la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo.

Tal como quedó dicho en el considerando 5° de este pronunciamiento, la atribución de facultades jurisdiccionales a la administración en materia de accidentes de trabajo encuentra sustento en una larga tradición legislativa. La participación de la administración laboral como instancia optativa o, en ocasiones, obligatoria —según la época— ha tenido siempre la finalidad de proveer la inmediata obtención de las prestaciones médico-asistenciales e indemnizatorias por parte de los damnificados por accidentes o enfermedades del trabajo, así como la de contribuir a que las controversias suscitadas por la aplicación del régimen especial de reparación de contingencias laborales logren una solución rápida y económica.

13) Que, finalmente, no resulta atendible el cuestionamiento —resumido en el punto (v) del considerando 2°— dirigido a demostrar que la aplicación del régimen impugnado colocaría al trabajador accidentado en inferioridad de condiciones respecto de cualquier otro damnificado en ámbitos no laborales.

Reiteradamente ha señalado esta Corte, como fruto de la interpretación de las disposiciones constitucionales que rigen la materia, que “la garantía de igualdad solo exige un trato igual en igualdad de circunstancias” (Fallos: 265:242; 311:1602; 340:1795, entre muchos más).

A la luz de esa directiva, es preciso destacar que no se constata “igualdad de circunstancias” entre un reclamo de resarcimiento de daños basado en regímenes indemnizatorios no laborales y el fundado en el sistema especial de reparación de accidentes y enfermedades del trabajo. Los primeros no son sistemas de reparación

tarifados, difieren en cuanto a los márgenes de responsabilidad que establecen y, por todo ello, suponen exigencias probatorias más gravosas y una muy precisa y detallada ponderación de las circunstancias variables propias de cada caso (conf. art. 4º, último párrafo, de la ley 26.773 y doctrina de Fallos: 305:2244). En cambio, el régimen especial de la ley de riesgos del trabajo, que otorga una más amplia cobertura, es tarifado y procura lograr automaticidad y celeridad en el acceso a las prestaciones e indemnizaciones que contempla. Estas últimas circunstancias, como lo señala el dictamen del señor Procurador General de la Nación interino, justifican y hacen razonable la existencia de una instancia administrativa previa.

Por otra parte, también es preciso señalar que el condicionamiento impuesto por la ley de transitar la instancia de las comisiones médicas antes de acudir ante la justicia no impide que el damnificado pueda posteriormente reclamar con apoyo en esos otros sistemas de responsabilidad (art. 4º, cuarto párrafo, de la ley 26.773, modificado por el art. 15 de la ley 27.348), posibilidad que la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo, en su redacción original, había vedado dando lugar a su invalidación constitucional en el precedente “Aquino” (Fallos: 327:3753).

En virtud de lo expuesto, y de conformidad a lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación interino en cuanto resulta concordante, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la índole de la cuestión debatida (art. 68 in fine del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y remítase.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando.

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines.

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos.