



ABOGACÍA

“Constitucionalidad de las Comisiones Médicas Jurisdiccionales exigidas por la Ley 27.348, complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo”

Sosa Padilla, Catriel Segundo

Legajo: ABG 52992

DNI: 30.534.000

NOTA A FALLO: LABORAL

FALLO: CNT 14604/2018/1/RH1. “Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/accidente – ley especial”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 02 de septiembre de 2021.

CORDOBA 2021

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

I **INTRODUCCION**

El tratamiento legal sobre los accidentes y enfermedades del trabajo, como su prevención, está regulado por la Ley de Riesgos del Trabajo (LRT en adelante) 24.557 del año 1995, y sus numerosos complementos y modificaciones, regulando derechos, obligaciones, instituciones participantes de los procesos, y el proceso legal de los reclamos.-

Entre sus complementos, la Ley 27.348 del año 2017 convalida el instituto de las “Comisiones Médicas” creadas por la Ley 24.241, y recibidas por la LRT y según esta, fueron diseñadas a los efectos de constituir una instancia administrativa en la que se dirima el origen laboral de una enfermedad profesional o accidente laboral, la cuantía de la incapacidad devenida y el cálculo de la indemnización determinada en función a un baremo. Todo con cargo de obligatoriedad, previo a poder acceder a la vía judicial, con la finalidad subyacente de agilizar las prestaciones a cargo de las Aseguradoras de Riesgos del trabajo (A.R.T) que deban a los damnificados, disminuir la judicialización de casos y disminuir los costos laborales.-

Desde al año 2017, persiste la discusión sobre la constitucionalidad de la obligatoriedad de cursar la etapa administrativa instaurada en las Comisiones Médicas, como paso previo a acceder a los tribunales competentes, siendo la única forma recurrir sus decisiones, que según la doctrina detractora, configura una violación al acceso de justicia y otorga a las Comisiones Funciones jurisdiccionales indebidas.-

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) en el caso “Pogonza”, zanja toda discusión, al reconocer la Constitucionalidad del paso previo y obligatorio por las Comisiones Médicas, para acceder luego, por vía recursiva, a la instancia judicial. Esta sentencia implica el aval de la Corte a tribunales administrativos, y con ello la adecuación de los sistemas de las Comisiones, la creación de los Cuerpos Médicos Forenses y la inclusión de Peritos Legales, que (hasta el 12 de noviembre de 2021), no han sido materializados por las distintas acciones legales que cuestionaron la Constitucionalidad de la Ley.-

Por lo descripto *ut supra*, es menester analizar este fallo para conocer en profundidad sus implicancia y consecuencias en el ámbito judicial y administrativo en las provincias que adhirieron a la reforma del sistema asegurador de Riesgos del Trabajo (en Córdoba, Ley 10.456 - 15/09/2017).

Problema de indeterminación jurídica

El caso Pogonza reviste una problemática de Lógica del sistema normativo, dirimiéndose entre sistemas incoherentes (Alchourrón y Bulygin, 2012), ya que la parte actora reclama que la Ley 27348, complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo, viola los art. 18, 109 y 116 de la Constitución Nacional, al atribuir a la administración funciones jurisdiccionales (CSJN, 2021).-

II RECONSTRUCCIÓN DE LA PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

El trabajador Jonathan Jesús Pogonza, accionó contra Galeno ART S.A, a causa de un accidente laboral. El Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo n° 23, declaró la falta de aptitud jurisdiccional para conocer en el caso, por no haberse cumplido la instancia administrativa previa en la comisión médica jurisdiccional correspondiente, establecida en la Ley 27.348 art. 1°, y ordenó el archivo de las actuaciones. Luego de que el pronunciamiento sea confirmado por la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, el actor recurrió la decisión mediante la interposición de un recurso extraordinario que fue denegado, para luego presentar la correspondiente queja.-

En dicha queja el actor planteó la inconstitucionalidad de la Ley 27.348 alegando que otorga facultades propias de los jueces a órganos administrativos y restringe el control judicial sobre las decisiones los citados órganos, y que obstruía su derecho de demandar ante el juez natural, entre otros fundamentos (CSJN, 2021).

Ante su postura la CSJN hizo lugar a la queja y declaró formalmente procedente el recurso extraordinario.-

Finalmente, la Corte Suprema convalidó la constitucionalidad de las Comisiones Médicas, como instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente para determinar el carácter profesional de una enfermedad o accidente, la incapacidad deve-

nida, y las correspondientes prestaciones dinerarias y en especie que correspondieran en función de un Baremo.-

III RATIO DECIDENDI

El día 2 de Septiembre del año 2021, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por votación de los jueces Carlos Rosenkrantz, Juan Carlos Maqueda y Elena Highton de Nolasco, (no habiendo votado Ricardo Lorenzetti ni Horacio Rosatti), hizo lugar a la queja, declaró formalmente procedente el recurso extraordinario y confirmó la sentencia apelada (CSJN, 2021), siendo un revés absoluto a las pretensiones del accionante, que procuró la declaración de inconstitucionalidad del art. 1° de la Ley 27.348.-

En los considerandos más relevantes del pronunciamiento del caso Pogonza, los jueces refutaron las pretensiones del actor, reconociendo la atribución de competencias jurisdiccionales a órganos administrativos, en base a una “*larga tradición legislativa*” que confirió a órganos de la administración competencias para dirimir controversias entre particulares.-

En primer término, consideró que el régimen legal impugnado cumple con las exigencias de control judicial suficiente - remitiendo al fallo Fernández Arias en 1960 (Fallos: 247:646) – habida cuenta de las vías recursivas permitidas por el texto legal, tanto en la vía administrativa como al control jurisdiccional provincial del fuero laboral.-

Por otra parte, desatendió la demanda de inconstitucionalidad del procedimiento previsto en el texto original la ley 24.557, en tanto la revisión judicial de las decisiones administrativas quedaba en manos de la justicia federal y fundándose en el precedente “Castillo”, - habida cuenta que lo legislado en la ley 27.348- remite tales revisiones a la justicia local del fuero laboral.-

Asimismo, el alto tribunal observó que el procedimiento establecido por la nueva ley cumple debidamente con las garantías del proceso. Este admite el ofrecimiento de prueba, la participación de las partes, especialmente la del damnificado y la representación letrada gratuita.-

Consecuentemente, y en base al fallo Ángel Estrada de 2005 (Fallos; 328:651), destacó la finalidad del legislador en la creación de las Comisiones Médicas, siendo esta que el acceso a las prestaciones por parte de los trabajadores damnificados sea

rápido y automático, que los organismos hayan sido creados por ley y que su independencia e imparcialidad estén aseguradas.-

Sobre el cuestionamiento al carácter regresivo de la norma, que pone en situación de inferioridad a la contingencia del trabajador respecto de cualquier otro damnificado, la Corte expresó que “la garantía de igualdad solo exige un trato igual en igualdad de circunstancias” (CSJN, Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A, 2021, p-22) y en este caso no se demuestra tal igualdad.-

Por todo lo antedicho, la corte convalidó el sistema de Comisiones Médicas instaurado en la controvertida ley, dando paso a la interpretación de jurisprudencia de los tribunales inferiores, y a la definitiva aplicación de la reforma de la Ley de Riesgos del Trabajo.-

IV ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, JURISPRUDENCIALES Y DOC- TRINARIOS

Para comprender todo el marco legal circundante al fallo bajo análisis, es menester un análisis sintético en orden cronológico de los hitos relevantes que originan el actual estudio.-

Debemos remontarnos hasta el año 1993, en el que se aprueba la Ley de Jubilaciones y Pensiones, 24.241, y es en el art. 51 que se crea, originariamente, la institución de las Comisiones Médicas, con el fin de determinar la disminución de la capacidad laborativa de un afiliado.-

En el año 1995 se sanciona la Ley de Riesgos del Trabajo, 24.557, que tiene por fin la prevención de los accidentes y enfermedades del trabajo determinadas en un listado cerrado, llamado “Baremo”, y aseguraba al trabajador adecuada atención médica y las compensaciones dinerarias que correspondieran por invalidez, que en aquellos momentos se realizaban en forma de renta mensual. El procedimiento incluía el paso previo por las comisiones médicas para determinar el carácter y gravedad del infortunio, con la posibilidad de apelar su dictamen a la justicia Federal, y en todo el procedimiento no se garantizaba la asistencia letrada gratuita.-

Para el año 2011, y luego de inhabituales cantidades de objeciones y declaraciones de inconstitucionalidad sobre la Ley 24.557, se dicta la Ley 26.733, que innova en materia de compensaciones dinerarias, abandonando el sistema de renta mensual para ser de pago único, habilitando la vía judicial como alternativa directa y no por vía

recursiva, y admitiendo la revisión amplia y completa de los dictámenes de las comisiones médicas, en tanto estas no importaban cosa juzgada administrativa, significando ello que las compensaciones dinerarias percibidas de las ART, podían significar un pago parcial e inmediato, completado luego por la sentencia de la justicia ordinaria.-

Asimismo, y a pesar de las modificaciones y complementos sobrevinientes, en el año 2017 se aprueba la Ley 27.348 complementaria de la ley original. Esta determina de manera taxativa en su art. 1° la obligatoriedad de transitar, previamente, la vía administrativa en el paso por las comisiones médicas, garantizando la asistencia letrada gratuita, para luego, por vía recursiva, en un exiguo plazo de 15 días, acceder a la justicia ordinaria, considerando dichos dictámenes cosa juzgada administrativa, con lo cual la revisión judicial no puede ser amplia ni completa.-

Existen innumerables fallos a favor y en contra de la legitimidad constitucional de las Comisiones Médicas que, principalmente, dirimen la cuestión de atribuir facultades jurisdiccionales a un órgano administrativo, situación prohibida por nuestra Carta Magna en sus artículos 18 y 76, aunque en el derecho internacional, la jurisprudencia (Fernández Arias y Baena) de la Corte interamericana de Derechos humanos, admite esta atribución si se garantiza un control judicial amplio y completo, cumpliendo las garantías del debido proceso exigidas por los artículos 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica (CSJN, 2021).-

Cuando la Corte Suprema dictamina en el caso Pogonza refiere a una ...”extensa trayectoria legislativa...” atribuyendo competencia a órganos administrativos, citando sus pronunciamientos desde el caso Fernández Arias en 1960 (Fallos: 247:646) donde convalidó por primera vez esta transferencia de estas competencias, y en el caso Ángel Estrada en 2005 (Fallos; 328:651) cuando determinó que la revisión judicial es suficiente en los actos administrativos celebrados por las Comisiones Médicas, y el debido proceso no es afectado por lo enunciado en la Ley 24557, o en el fallo “Burghi” (CNT 37907/2017/CA1) cuando la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo destacó la necesidad de la intervención de los galenos en la determinación de las patologías sufridas y su origen.-

En contrapartida existe jurisprudencia que niega la legitimidad de la instancia administrativa previa y obligatoria, cuando la Cámara Nacional de Apelaciones en el caso Freytes de 2017 (S.I. N° 42.273), declaró la inconstitucionalidad del art. 1° de la Ley 27.348, o cuando muy recientemente, el 22 de septiembre de este año, la misma cámara tomó distancia del pronunciamiento de la Corte Suprema en el caso Pogonza,

en el fallo “GARCIA” (CNT 19381/2020), y declaró nuevamente la inconstitucionalidad del artº 1 de la controvertida ley, argumentando del mismo modo que en el fallo “Freytes”, considerando que la jurisprudencia generada por la Corte Suprema en “Pogonza” es solamente válida para el caso concretó que resolvió.-

V POSTURA DEL AUTOR

Habiendo analizado toda la información disponible al día de la fecha, me encuentro en situación de poseer suficientes argumentos para expresar mi posición, no sin antes reconocer la evidente evolución en materia de protección de los derechos y de la integridad de la salud de los trabajadores accidentados o enfermos, en cuanto a la amplia asistencia médica que las ART proveen al trabajador afectado y las diversas prestaciones dinerarias originadas en la reparación de las contingencias. Con esto quiero significar que la Ley de Riesgos del Trabajo no merece el estigma le endilga la doctrina disidente, si bien es cierto que al momento de esta redacción se suceden cambios importantes en el alcance de la Ley, estoy convencido que la perfección es un proceso en continuo que no finaliza, máxime tratándose de cuestiones tan dinámicas como el trabajo y la estabilidad de un sistema financiero de aseguramiento. Por lo antedicho, me posiciono en favor de la inconstitucionalidad del artículo 1º de la ley 27.348, en tanto cercena el acceso directo a la justicia, cuestión que jurisprudencias y leyes anteriores garantizaban.-

Considero que nuestra Constitución es taxativa en el art. 18, por cuanto ningún habitante puede ser juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley; que la independencia e imparcialidad de las comisiones no está garantizada, toda vez que su financiamiento es objetado y sus integrantes no poseen estabilidad en sus cargos; que los galenos a cargo de dictaminar, naturalmente carecen de idoneidad para dirimir un proceso en que se debaten cuestiones jurídicas, como el carácter laboral de una enfermedad o accidente y que el uso de un Baremo no garantiza la justicia del valor de una indemnización; el dictamen de las Comisiones importa cosa juzgada administrativa y la vía recursiva es limitada a la materia que se trató en el trámite, implicando directamente una limitación a la revisión judicial amplia y completa en detrimento de las garantías constitucionales. Por último, el efecto suspensivo de la apelación, supone que el damnificado no pueda hacerse de un resarcimiento parcial inmediato (Grisolía, 2019).-

Pero en el caso “Pogonza” la CSJN ha revertido lo que ha sido criterio reiterado desde la jurisprudencia del caso “Castillo”, al sentenciar favorablemente sobre la legalidad del proceso administrativo diseñado en la Ley 27.348. Y no significa ningún otro supuesto que vulnerar el principio protectorio, el *in dubio pro operario*, sujeto preferente de la tutela constitucional, ya que la limitación al acceso a la justicia se ratificó y los remedios propuestos no son adecuados al espíritu de Régimen de Reparación. Y es que en la praxis, las Comisiones Médicas son cuestionadas por determinar incapacidades menores a las reconocidas usualmente en los fueros laborales y civiles (GRISOLIA, 2019), y de estar en desacuerdo con su dictamen, el efecto suspensivo de la apelación implica que el trabajador no pueda percibir un resarcimiento inmediato y parcial, viéndose sometido, por su inferioridad de condiciones, a un sistema extorsivo que, en estado de necesidad, le cercena el heroísmo de afrontar un extenso proceso judicial sin recursos, por lo que finalmente decantará en aceptar la “oferta administrativa” siendo así como se configura el atropello (a mi modo de entender el procedimiento).-

Como corolario, es menester un análisis ampliado de la situación legal y fáctica del caso. Y es que existe un espíritu en estas leyes que es proteger un bien jurídico, la salud del trabajador, precisamente donde la sentencia de la CSJN en el caso “Pogonza”, ni las últimas leyes, han logrado progresar en el problema de fondo. No ha habido una reforma integral, como merece este tema central social, sino modificaciones, leyes cortas que no han derogado ni cambiado el texto de las anteriores (Ackerman, Maza, 2019), apenas, coloquialmente hablando, parchando el compendio legal.-

Finalizando, adhiero al fallo “García” (CNT 19381/2020) de los jueces de la Cámara Nacional de Apelaciones, Luis a. Raffaghelli y Graciela L. Craig, quienes sentenciaron, posteriormente al fallo *sub examine* la inconstitucionalidad del art. 1 de la ley 27.348 con las siguientes expresiones:

“..... En definitiva, se trata de una severa restricción del derecho de acceso a la justicia para el trabajador lesionado y no de una mera dilación del inicio del trámite judicial (como en el caso del trámite previo ante el SECLO). Se pretende sustituir el trámite judicial por otro proceso jurisdiccional administrativo, que pretende arribar a una cosa juzgada, y que en ningún caso permite, según su esquema, que el trabajador acceda a un proceso de cocimiento pleno, sino solamente recursivo.

Las consideraciones que anteceden justifican, en el caso, insistir con la postura sostenida por este Tribunal en la causa “Freytes” y en definitiva propiciar la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1º de la ley 27.348.”.....-

VI CONCLUSIÓN:

La Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo, y el Régimen de Reparación instaurado por la Ley 26.773 (bloque de Ley 24.557, decreto 1694/2009 y Ley 26.773), erigiéndose sobre las bases de la Seguridad Social, tienen como fin inmediato la prevención de riesgos en la actividad laboral y la reparación integral de los daños surgidos de la misma. Desde la sanción de la LRT, los legisladores han intentado dar cumplimiento a los deberes de resarcimiento mediante un trámite administrativo que excluya el litigio como solución, y esto ha generado múltiples objeciones de la doctrina, letrados y diversos juzgados, en cuanto siempre importó conculcar principios fundamentales de nuestra Carta Magna.-

En el año 2017, a modo de reforma, se sancionó la Ley 27.348 complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, con el objeto de dar respuesta rápida y eficiente a las contingencias, disminuir la litigiosidad y contener los costos laborales, insistiendo en la imposición de las actuaciones de las Comisiones Médicas Jurisdiccionales como trámite previo, obligatorio y excluyente de toda otra intervención. Y si bien mejoró algunos aspectos menores, la limitación del acceso a la jurisdicción siguió vigente, dio carácter de cosa juzgada administrativa al dictamen de las Comisiones y determinó el efecto suspensivo a las impugnaciones o apelaciones sobre dichos dictámenes, generando múltiples declaraciones de inconstitucionalidad en los tribunales inferiores.-

En el fallo *sub examine* la Corte Suprema sentenció en consonancia con jurisprudencia previa -que *breviatis causae* se da por reproducida- a favor del procedimiento administrativo previo al acceso a la justicia ordinaria, sentando un precedente que pretende alinear a los tribunales *a quo* en una misma doctrina, sin el alcance suficiente (habida cuenta de la limitación territorial a la que se aplica y de un fallo firmado por solo tres jueces) para que los juzgados no tomen distancia casi de inmediato, como lo fue la Cámara Nacional de Apelaciones en el caso “García” (CNT 19381/2020), que sostuvo que la validez del fallo “Pogonza” es solamente aplicable al

caso concreto y carece de obligatoriedad para los tribunales inferiores, bajo pena de atribuirse el máximo tribunal funciones legislativas vedadas.-

El Régimen de Reparación pretendido por el Congreso y ratificado por la CSJN, se ha colado por interpretaciones caprichosas en los resquicios del derecho nacional e internacional, con el objeto de sustentar el sistema de las ART, reduciendo la litigiosidad (un blindaje legal por si acaso) y los costos laborales. Hay una distorsión que se hace evidente al recordar que el sujeto de tutela constitucional es el trabajador y el economicismo pretendido por el legislador y la corte debería centrarse en el fracaso de la prevención de contingencias, como primer sentido de la Ley, y de ninguna manera violar el principio de progresividad, colocando al trabajador como factor de ajuste por detrimento de sus derechos. Y un resarcimiento insuficiente es justicia insuficiente, no es justicia.-

VII **BIBLIOGRAFÍA:**

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2021): Caso “Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/accidente – ley especial.” Recuperado de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?iDAnalisis=769164&cache=1631477493756>

Ley N° 24.430, (1994). Constitución Nacional Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley N° 24.241, (1993). Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/texact.htm>

Ley N° 24.557, (1995). Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=27971>

Ley N° 27.348, (2011). Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272119/norma.htm>

Ley N° 27.348, (2017). Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272119/norma.htm>

Cámara Nacional de Apelaciones, 2021. “García, Iván Alejandro c/provincia art S.A. s/accidente-ley especial” Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/camara-nacional-apelaciones-trabajo-nacional-ciudad-autonoma-buenos-aires-garcia-ivan-alejandro-provincia-art-sa-accidente-ley-especial-fa21040047-2021-09-22/123456789-740-0401-2ots-eupmocso-llaf?&o=0&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7C Tema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n/Nacional%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Eltica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Document o/Jurisprudencia/Fallo&t=75492>

Alchourrón, C. y Bulygin, E., 2012. Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Buenos Aires, AR: Astrea.

Grisolía, Julio A., 2019. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Buenos Aires: Estudio.

Ackerman, E. Maza, A., 2019. Manual de Elementos de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni

FALLO:

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:

1º) 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. 1º y concordantes de la ley 27.348 en cuanto establece la obligatoriedad de la aludida instancia administrativa previa.

2º) 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 quedarán 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 ad-

ministrativos 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. 1°, 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. 1°).

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. 8º 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 susten-

tar 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 épo-

ca— 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. 4°, 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. 4°, 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.

Carlos Fernando Rosenkrantz – Elena I. Highton de Nolasco – Juan Carlos Maqueda.

Recurso de queja interpuesto por Jonathan Jesús Pogonza, parte actora, representado por el Dr. Alexis Gabriel Yebne.

Tribunal de origen: Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo n° 23.