



**CONSTITUCIONALIDAD DE LAS COMISIONES
MEDICAS JURISDICCIONALES EN EL FALLO “POGONZA”.**

NOTA A FALLO.

AUTORA: LOZA MELISA EDITH.

D.N.I.: 37.631.088.

LEGAJO: ABG10532

TUTOR: BAENA CESAR DANIEL.

CORDOBA, 2022.

Tema: Derechos fundamentales en el mundo del trabajo.

Fallo: Corte Suprema de Justicia de la Nación - RECURSO DE HECHO - “Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial” del 2 de Septiembre de 2021.

SUMARIO: 1. Introducción. — 2. Premisa fáctica e Historia Procesal — 3. Ratio Decidendi — 4. Análisis Crítico del Fallo – 4.1 Análisis conceptual y Doctrinario – 4.2 Análisis Jurisprudencial — 4.3. Postura de la Autora — 5. Conclusión – 6. Referencias – 6.1 Doctrina – 6.2 Jurisprudencia – 6.3 Legislación – 7 Anexo.

1. Introducción.

El sistema de Riesgos del Trabajo tuvo sus inicios en 1915, con la sanción de la Ley N° 9.688 que estuvo vigente – con distintas modificaciones – hasta el año 1991 la que estableció la responsabilidad del empleador para casos determinados, así como también una serie de compensaciones económicas en favor del trabajador. Años más tarde, dicha ley fue derogada y reemplazada por la Ley N° 24.028, que entre 1991 y 1995 funcionaría como “puente” para la actual Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557 sancionada en el año 1995.

Ademes de ello, este sistema sufrió diversas modificaciones, con la reforma constitucional del Año 1.994, y su consecuente conformación de un “Bloque de Constitucionalidad Federal” el cual creó la obligación del Estado de respetar los derechos allí consagrados y adoptar medidas de acción positiva para su efectivo cumplimiento.

Esto es así, que la ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo desde su origen se centró en un contexto de reparación meramente financiero, dejando de lado las verdaderas necesidades de los trabajadores, y dando lugar a un descontento por parte de la doctrina que se centró en resaltar la inequidad e inconstitucionalidad de sus normas. Las incesantes sentencias declarando su inconstitucionalidad motivaron a innumerables reformas, en un intento por remendar errores de manera parcial, dilatando la necesaria reparación integral de la misma.

En este contexto de modificaciones, en el año 2017 se sanciona la ley N° 27.348 - complementaria de la anterior - la cual establece: “Disponese que la actuación de las comisiones medicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias, constituirá la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y

excluyente de toda otra intervención (...)” (Ley 27.348, 2017, art. 1), estableciendo así un paso previo y obligatorio que los trabajadores debían cumplir previo al inicio de un proceso judicial.

El análisis del fallo en cuestión deja a la vista la existencia de un problema jurídico de tipo Axiológico, entendido como aquel que se suscita entre una regla de derecho -como la que encontramos en el primer párrafo del artículo citado precedentemente- y su directa colisión con principios superiores del sistema, como son las garantías constitucionales de defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley.

“En la doctrina alemana suele distinguirse entre lagunas primarias (originarias) y lagunas secundarias (derivadas). Lagunas primarias –se sostiene- son las que existen en un orden normativo desde el momento de la creación de él; las lagunas secundarias aparecen con posterioridad, ya sea a consecuencia de una modificación de la situación fáctica o a causa de un cambio en las valoraciones” (Alchourron & Bulygin, 2012).

Continúa el mismo autor indicando:

“Los juristas hablan de lagunas cuando la solución es inadecuada porque el legislador no tuvo en cuenta una distinción que debía haber tomado en cuenta. Este tipo de lagunas suponen, pues, la existencia de una propiedad relevante (en el sentido prescriptivo del término) para el caso en cuestión, que, sin embargo, es irrelevante (en el sentido descriptivo) para el sistema considerado. El uso del término “laguna” no es aquí del todo arbitrario: se piensa que el legislador no ha tenido en cuenta la propiedad en cuestión por no haberla previsto, y que, de haberla considerado, hubiera dado una solución diferente” (Alchourron & Bulygin, 2012).

Lo que nos permite a prima facie determinar que cuando se habla de lagunas secundarias, está refiriéndose a verdaderas lagunas axiológicas como las que analizamos en la presente nota a fallo.

2. Premisa fáctica e historia procesal.

En las presentes líneas analizaré una problemática surgida en la Ciudad autónoma de Buenos Aires, quedando su juzgamiento a cargo de la competencia del Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 23.

Los hechos controvertidos se suscitaron a partir de que un trabajador, el señor Pogonza, con motivo de un Accidente de Trabajo, inicia acción ordinaria en contra de su Aseguradora de Riesgos del Trabajo, ante los tribunales jurisdiccionales competentes, aunque sin cumplimentar con el procedimiento administrativo previo previsto por la Ley de Riesgos del Trabajo (en adelante L.R.T).

El juez de primera instancia interviniente, declaró su incompetencia para intervenir en el caso, por no hallarse cumplida la instancia administrativa previa al reclamo judicial, ordenando el consecuente archivo de las actuaciones.

Contra dicha resolución, la parte actora interpuso recurso de apelación, por ante la de la Cámara Nacional de Apelaciones, interviniendo en esta oportunidad la Sala IV, quien ratificó lo resuelto por el a quo. Seguidamente, frente a ello el actor interpuso Recurso Extraordinario Federal, el que fue denegado y que consecuentemente motivó la Queja que analizaremos en la presente nota a fallo.

A su turno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al resolver en definitiva, con fecha 02 de septiembre de 2021, hizo lugar al recurso de queja, declaró formalmente procedente el recurso extraordinario y confirmó la sentencia apelada, considerando que los tribunales inferiores que intervinieron en la causa realizaron una correcta aplicación del espíritu de la ley.

3. Fundamentos del Tribunal.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), resolvió sobre el fondo de la cuestión en conformidad con lo dictaminado por el Procurador General de la Nación interino, y por mayoría compuesta por los doctores Rosenkrantz, Highton de Nolasco y Maqueda, declaró constitucional el diseño procesal previsto en los Arts. 1 y concordantes de la Ley 27.348, y se desestimó el planteo de inconstitucionalidad ejercido por el señor Pogonza a través de su representante.

No debemos olvidar que la base del problema jurídico de tipo axiológico que motivó al presente análisis, se manifiesta por la colisión de una regla del derecho contenida en la Ley

27.348, con principios de superior jerarquía como son las garantías constitucionales que el actor considera vulneradas en el caso en particular.

Debemos necesariamente resaltar que el sistema constitucional presenta normas fundamentales que ocupan un lugar en la cima del ordenamiento jurídico de las cuales emanan otras normas de carácter inferior. Como consecuencia de ello, “El principio de supremacía constitucional luciría meramente teórico, o sin eficacia práctica, si no existiese un dispositivo para hacerlo funcionar y darle operatividad” (Carnota, 1998), lo que nos indica que dicha estructura supone la necesidad de un sistema de control.

“La supremacía constitucional garantiza la prelación de las normas superiores y supremas respecto al restante ordenamiento normativo inferior, siendo un principio destinado a custodiar que las declaraciones, derechos y garantías allí establecidos no sean desconocidos por los órganos y actos de gobierno, ni por la conducta de los particulares.” (Palacio de Caeiro, 2011).

Nuestra excelentísima corte ha manifestado a su oportunidad una expresa remisión a lo dictaminado por el Señor Procurador General de la Nación quien ha expresado:

“Los principios constitucionales debatidos quedarán a salvo siempre y cuando los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente” (CNT 14604/2018/1/RH1, 2019)

Que seguidamente a dicha necesaria remisión, continúa la corte pronunciándose sobre los demás agravios planteados por el actor, comenzando por el planteo de inconstitucionalidad basado en que dicha ley otorga facultades propias de los jueces a órganos administrativos que no son imparciales y restringe el control judicial. Ante ello, manifiesta que en nuestro país existe una larga tradición legislativa por la cual se le han conferido a órganos de la administración competencias para dirimir controversias entre particulares sobre diversos temas entre los que se encuentra lo relativo a reparación de accidentes y enfermedades del trabajo, siempre que dichas decisiones administrativas estén

sujetas a control judicial amplio y suficiente y que dichos órganos hayan sido creados por ley estando su independencia e imparcialidad aseguradas.

Expone a continuación que, a partir de la interpretación del art 14 bis de la CN y normas internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, encontramos el deber del estado de garantizar condiciones de trabajo equitativas y dignas, las que comprenden un sistema que regule y controle la seguridad e higiene en el ámbito laboral en concordancia con el deber de asegurar la protección de los trabajadores ante los riesgos del trabajo.

Que, además, el régimen legal impugnado cumple con las exigencias fijadas en cuanto a la revisión judicial de la decisión de los órganos administrativos mediante recurso directo ante la justicia ordinaria del fuero laboral.

Que el planteo de inconstitucionalidad que se pretende basar en el precedente “Castillo” por el cual se declaró inconstitucional el procedimiento previsto en el texto original de la ley 24.557, en cuanto disponía que la revisión judicial quedaba a cargo de la justicia federal fue subsanado con la reforma introducida a la ley 27.348 y por lo tanto no aplicable al caso de autos por no ser coincidente con tal antecedente.

Que por ultimo desestimó el planteo dirigido a demostrar que la aplicación del régimen impugnado colocaría al trabajador en situación de inferioridad de cualquier otro damnificado en ámbitos no laborales, siendo esto inviable a su entender, ya que la garantía de igualdad solo exige trato igual en igualdad de condiciones, situación que se encuentra resguardada en el caso concreto.

La CSJN, en resumen y por las razones precedentemente expuestas destaca que, en el caso de autos la instancia administrativa previa y obligatoria ante las comisiones médicas, no infringe con norma alguna de nuestro sistema, y que además encuentra amplio sustento en nuestra jurisprudencia, por lo que no corresponde hacer lugar al pedido de inconstitucionalidad de la parte actora.

4. Análisis Crítico del Fallo.

4.1 Análisis conceptual y Doctrinario:

Dentro del amplio espectro de Derechos que protegen al trabajador como miembro más débil de una relación en la que las partes están en evidente desventaja, nos encontramos con los derechos que lo asisten ante infortunios en ocasión o con motivo del trabajo.

Como hemos visto anteriormente “las comisiones médicas jurisdiccionales y la comisión médica central son organismos administrativos creados por la Ley 24.241, destinados a producir un dictamen que determine o no una disminución de la capacidad laborativa del trabajador” (Molinaro, 2017).

“La función de los médicos peritos debe limitarse a establecer técnicamente el grado, tipo y carácter de la incapacidad laborativa, la posible evolución y los procedimientos terapéuticos disponibles o aplicables, los aparatos de prótesis u ortesis que correspondan, pero de ninguna manera determinar si el hecho de marras constituye un infortunio laboral” (Basile, 2009, p. 158).

En consonancia con ello, diversos autores defensores de una corriente en contra de la decisión arribada por el alto tribunal en el caso de autos, concuerdan que:

“Se está salteando (o no se ha profundizado lo suficiente) que lo que obliga a descalificar la solución legal, no es solamente que se hayan otorgado a órganos administrativos funciones jurisdiccionales, sino que se haya puesto a médicos a decir lo que es y lo que debe ser en Derecho y Justicia” (Ramírez, 2001).

“La tan esperada reforma no cumple con las expectativas en cuanto a salvar las deficiencias, esto es: la prevención de accidentes y enfermedades profesionales y la inmediatez de las prestaciones previstas para incapacidades laborales permanentes.” (Ocampos, 2017).

Posteriormente, referido al planteamiento de inferioridad al que es expuesto el trabajador encontramos una postura contraria a lo determinado por el tribunal en su sentencia:

“La ley 27.348, coloca al trabajador en un 'status' inferior al resto de los dañados del ordenamiento jurídico de nuestro país, quienes pueden acceder en forma directa e inmediata ante la justicia, sin estar obligados a recorrer ninguna instancia administrativa previa, más que una mediación, la cual dista cualitativamente del procedimiento de las comisiones médicas que es un completo proceso de conocimiento. El principio de igualdad prescribe que en todos los aspectos relevantes los seres humanos deben ser considerados y tratados de igual manera, de modo uniforme e idéntico, a menos que haya una razón suficiente para no hacerlo... y no la hay.” (Schick, 2019)

4.2 Antecedentes Jurisprudenciales:

Los principios del derecho del trabajo actúan como faro que ilumina el actuar de los operadores jurídicos, como el principio protectorio y el de irrenunciabilidad de los derivados del trabajo “erigiendo al hombre que trabaja como sujeto de preferente tutela” (CSJN, 2004) como sostiene la CSJN en el antecedente “Vizzoti”.

En apoyo con el pronunciamiento de la CSJN a favor de la Constitucionalidad de la norma bajo análisis, encontramos antecedentes jurisprudenciales como “Fernández Arias” donde se determinó que “La actividad de esos órganos se encuentra sometida a limitaciones de jerarquía constitucional que no es lícito transgredir, entre las que figura, la que obliga a que el pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos quede sujeto a control judicial suficiente”. (CSJN, ID SAIJ: FA60000005, 1960.) El tribunal especificó en dicha oportunidad que este control judicial suficiente significaba la posibilidad de interponer recurso ante los jueces ordinarios, que los tribunales administrativos no podían dictar resoluciones finales en cuanto a hechos y derecho a su consideración expuestos y por último la mera facultad de poder interponer recurso extraordinario basado en la inconstitucionalidad o arbitrariedad de dicha instancia.

Otro antecedente jurisprudencial es el caso “Ángel Estrada” donde la CSJN en dicha oportunidad se expidió: “Los motivos tenidos en cuenta por el legislador para sustraer la materia de que se trate de la jurisdicción de los jueces ordinarios deben estar razonablemente justificados pues, de lo contrario, la jurisdicción administrativa así creada carecería de sustento constitucional”. (CSJN, ID SAIJ: FA05000211, 2005, Considerando 13y14). De esta manera, el Tribunal ratificó el criterio expuesto en el caso Fernández Arias, pero agregó que, frente a las reglas que dimanaban de los Art. 18, 109 y 116 de la Constitución Nacional, que impiden que la administración ejerza funciones jurisdiccionales, en dicha oportunidad esas facultades deben delegarse con carácter restrictivo.

En el antecedente “Gravina” para la fiscalía, la instancia administrativa previa implica “una discriminación prohibida por ordenamientos legales, supra legales, constitucionales y de los tratados internacionales de derechos humanos”. (CSJN, 2015)

En sentido coincidente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en “Baena” 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.” (CIDH, 2001).

4.3 Postura de la Autora.

Luego del estudio del Fallo elegido para la presente obra y haciendo un análisis sobre la solución arribada por la CSJN en dicha sentencia, puedo determinar con firmeza que en el caso concreto el problema jurídico se encuentra estructurado acorde con la norma analizada y la decisión arribada adopta los principios superiores de nuestro sistema.

Sin embargo, más allá de dicha concordancia, no estoy de acuerdo con el tratamiento del fondo de la cuestión y considero que el problema merece un tratamiento más profundo y específico a fin de abordar la temática de una manera global que asegure la protección efectiva al trabajador en la práctica considerándolo como sujeto de preferente tutela constitucional, y en base a una tutela judicial efectiva como tal, permitiéndole ser oído y atendido sin ningún tipo de condicionamiento ni trabas de ningún orden por un tribunal competente, independiente, imparcial y especializado.

En primer lugar, hay que resaltar que la atribución de estas facultades jurisdiccionales a órganos administrativos no debe otorgarse con único requisito de control judicial amplio y suficiente, sino que es imprescindible salvaguardar una eficaz y ágil administración de justicia, hecho que no opera eficazmente en la realidad. Basta presentarse ante estos órganos para denotar que no existe y bajo ningún aspecto se garantiza una rápida y expedita tramitación, ya que otorga turnos con demoras de meses en su atención y que en la práctica excede ampliamente el plazo establecido a los fines de emitir un dictamen.

Estas comisiones tienen atribuidas funciones dependientes jerárquica y administrativamente del Poder Ejecutivo Nacional, colocando en cabeza de dicho ente la tarea de interpretar y aplicar la ley 24.557 y sus leyes complementarias, y decidiendo en consecuencia, la calificación legal del siniestro laboral, su porcentaje de incapacidad, el alcance de las prestaciones debidas y el cálculo de las indemnizaciones correspondientes, etc., funciones que son inherentes al Poder Judicial como únicos facultados para realizar dicho análisis en base a las pruebas aportadas por las partes. En consecuencia, en la práctica

de estas comisiones medicas, pareciera la realidad asimilarse a una delegación de facultades, en manifiesta violación al principio de división de poderes.

Además, continuando con dicho análisis, las comisiones medicas son organismos colegiados integrados por profesionales médicos que carecen de los conocimientos y la idoneidad requerida a los fines de dilucidar cuestiones jurídicas, excediendo ampliamente sus facultades del arte de curar, donde no se limitan a realizar una inspección física y medica del paciente, sino que también deben analizar en base a pruebas las condiciones de su puesto de trabajo, sus tareas realizadas, y su exposición a posibles agentes de riesgo, tareas éstas que debería realizar un profesional especializado en Higiene y Seguridad, y con los cuales estas comisiones medicas no cuentan.

Sumado a lo precedentemente expuesto, considero que el principio de bilateralidad esencial a todo procedimiento administrativo y/o judicial no es respetado, limitándose el trabajador a encasillar sus reclamos en tramites ya formulados con anterioridad, llenando formularios pre impresos, siendo meros espectadores de un procedimiento que lejos está de garantizar la búsqueda de la verdad real y la igualdad entre sus partes, teniendo en cuenta la posición desfavorable en la que se encuentra el trabajador en la posibilidad de producir prueba como eslabón más débil de la relación, y con los costos que dicha tarea comprende.

No debe dejarse de lado el análisis de la naturaleza patrimonial perseguida y el carácter alimentario de las indemnizaciones derivadas de infortunios laborales, que no podrían ser competencia de tribunales administrativos y mucho menos imponerles a estos carácter obligatorio, como paso previo que otorga dilaciones a la efectiva posibilidad de obtención de una justa reparación al damnificado, como sujetos de preferente tutela amparados por el artículo 14 bis y el 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

Por último, en cuanto al planteo de la situación de inferioridad del trabajador, considero que no solo se encuentra en detrimento de cualquier otro damnificado en ámbitos no laborales; sino que también dentro del derecho laboral en hechos que no devienen de la LRT el actor tiene acceso a tribunales ordinarios de modo directo, e inclusive se encuentra en situación de desventaja ante otro trabajador que haya sufrido un siniestro en las mismas circunstancias pero bajo un empleador no registrado, en el cual también tendría acceso directo a la justicia ordinaria.

Es por todo lo expuesto que coincido con el sector de la doctrina que se ha encargado de mantener una postura en pos de la inconstitucionalidad de este paso por Comisiones Medicas. Si el fin que el legislador buscó con este paso previo fue disminuir la litigiosidad arribada a los órganos judiciales, la manera de lograrlo no es vulnerando los derechos de los trabajadores imponiéndole dilaciones innecesarias y trabas en su búsqueda de justicia, sino imponer medidas que aseguren una verdadera prevención efectiva de los riesgos del trabajo.

5. Conclusión.

En este trabajo he analizado los argumentos de la Corte frente al paso previo y obligatorio por comisiones medicas, tema que en el pasado ha sido objeto de diversas declaraciones de inconstitucionalidad, y que necesariamente lo llevó a un análisis del Artículo 1 de la Ley 27.348 y concordantes.

La protección integral del trabajador ha sido una labor ardua por muchos años tanto en el sistema legal nacional como en el internacional, teniendo como objetivo principal que sus derechos no sean vulnerados ni entorpecidos, y que su reclamo sea expeditivo permitiéndole obtener una pronta reparación del daño.

Esta larga trayectoria de la búsqueda de soluciones ante infortunios laborales paso a paso debería encaminarse a una única solución posible, un sinceramiento que nos lleve a una integral reforma de todo el sistema de riesgos del trabajo, con una ley que verdaderamente tenga en miras todas las necesidades actuales de los trabajadores y una concreta prevención y reparación.

6. Referencias.

6.1 Doctrina.

- ALCHOURRON Carlos E. & BULYGIN Eugenio (2012). Sistemas Normativos. Introducción a la metodología de las Ciencias Jurídicas. Buenos aires: Editorial Astrea.
- CARNOTA, Walter F. (1998). Supremacía Constitucional. Buenos aires: Editorial Ediar.

- MOLINARO Matías Javier (2017). Ley de Riesgos del Trabajo Comentada. Buenos Aires: Editorial García Alonso.
- NINO Carlos Santiago (2003). Introducción al Análisis del Derecho. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- OCAMPOS, Rosana Elisa (2017). Semanario Jurídico N° 2122, Cuadernillo 11, Tomo 116, La Ley de Riesgos del Trabajo 24557 y sus modificatorias hasta la ley 27348.
- PALACIO DE CAEIRO, Silvia B. (2011). Constitución Nacional en la Doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Buenos Aires: La Ley.
- RAMIREZ Luis E (2001). Revista de Derecho Laboral 2001-2, Ley de Riesgos del Trabajo – I. Santa Fe: Editorial Rubinzal - Culzoni.
- SCHICK, Horacio (2019). “Los damnificados laborales bajo el actual régimen de Comisiones Médicas”. AR/DOC/1824/2019. Recuperado de: http://www.estudioschick.com.ar/wp-content/uploads/2019/08/19-8-12-12_35-PM.pdf

6.2 Jurisprudencia.

- Corte Interamericana De Derechos Humanos (02 de Febrero de 2001). Baena Ricardo y otros c/ Panamá s/ Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (05 de Abril de 2005). Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos (Expte. n°750-002119/96) s/recurso extraordinario.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (19 de Septiembre de 1960). Fernández Arias Elena y otros c/ Poggio, José s/ sucesión.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (27 de Agosto de 2013). Gravina, Raúl César el La Caja ART S.A. s/ ordinario.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (02 de Septiembre de 2021). Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (14 de Septiembre de 2004). Vizzoti, Carlos Alberto c/ AMSA SA.
- Ministerio Publico Fiscal – Dictamen del procurador general de la nación (17 de Mayo de 2019). “Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente-ley especial”

6.3 Legislación.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (1 de Marzo de 1984) Artículo 8 y 25. [Aprobado por Ley 23.054].
- Honorable Congreso De La Nación Argentina. (15 de febrero de 2017) Artículo 1 [Título I]. De las Comisiones Medicas. [Ley 27.348]. DO: 33.574.

7. Anexo: Fallo Completo.

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 acápite identificadas 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 (decretoley 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 auto asegurados, 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 de infortunio, el organismo deba examinar -como se dijo, con el debido asesoramiento jurídico- circunstancias fácticas o se encuadre en la legislación pues, en todo caso, la decisión fina 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. 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. 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 - HIGHTON Elena Inés - MAQUEDA Juan Carlos.

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.