



TRABAJO FINAL DE GRADUACION

Nota a Fallo

**Trámite obligatorio ante Comisiones Médicas en siniestros y  
enfermedades laborales.  
¿Restringe el acceso a la justicia?**

**ABOGACIA**

**Silvio Roberto Plem**

**DNI 30.648.554**

**Legajo VABG106895**

**TUTOR Vanesa Descalzo**

**2022**

**Fallo:** “DOMINGUEZ ALESIO DANIEL C/ASOCIART ART S/ACCIDENTE DE TRABAJO” Expte. N 1465/SL

Cámara de Apelaciones de Gualeguaychú - Sala II Laboral

Provincia de Entre Ríos

**SUMARIO 1-Introducción. 2-Reconstrucción de la premisa fáctica. 2.1-Historia procesal. 2.2-Decisión del tribunal. 3-Análisis de la ratio decidendi. 4-Análisis crítico del fallo. 4.1- Razonabilidad de la instancia administrativa previa. 4.2- Acceso a la justicia. 4.3- Constitucionalidad de las leyes provinciales de adhesión. 4.4- Obligatoriedad de adhesión al precedente de la Corte Suprema de Justicia. 4.5-Principio protectorio. 4.6-Celeridad procesal. 4.7-Comentarios sobre la actualidad del instituto. 4.8-Postura del autor. 5-Conclusión. 6-Listado de referencias bibliográficas**

## **1. INTRODUCCION**

Las relaciones laborales en Argentina están reguladas principalmente por las leyes 20.744 (Ley de Contrato de Trabajo) y 11.544 (Ley de Jornada Laboral). En la Carta Magna, se hace referencia a los derechos laborales en el Art. 14 bis.

Por su parte, los accidentes y enfermedades laborales están regulados por las leyes 24.577, 26733 y 27348 (Ley de Riesgos de Trabajo, Ley de Ordenamiento de Riesgos de Trabajo y Ley complementaria de Riesgos de Trabajo respectivamente)

En la provincia de Entre Ríos, la ley provincial 10.532 adhiere a la ley nacional 27.348, Complementaria de Riesgos de Trabajo.

El procedimiento que define a las comisiones médicas como tribunal administrativo previo a la instancia judicial ante accidentes de trabajo y las enfermedades laborales ha generado en la Argentina un largo debate y cuantiosa jurisprudencia.

A partir del fallo seleccionado, la provincia de Entre Ríos ratifica la inconstitucionalidad de que la instancia administrativa sea de carácter obligatorio y excluyente. Contradice de esta manera a uno de los fallos más emblemáticos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre este tema: "Pogonza, Jonathan Jesús contra Galeno ART S.A. s/accidente - ley especial".

El fallo tiene aristas que hacen su análisis rico y amplio.

En primer lugar es un fallo con voto dividido. Los dos primeros camaristas votan en contra del recurso interpuesto por la demandada pero con argumentos diferentes. Y el tercer camarista vota en disidencia con respecto a sus pares, con sólidos argumentos también.

Por otro lado, es un fallo que contradice al "leading case" Pogonza de la CSJN, y eso trae a colación otro tema a analizar: si bien es un debate de larga data y riquísimo de contenido teórico, lo cierto es que no existe obligatoriedad por parte de los tribunales inferiores de seguir la interpretación del máximo tribunal del país.

En tercer lugar, el fallo busca convertirse en baluarte de la defensa del rápido y expedito acceso a la justicia, el debido proceso y al juez natural que consagra el Art. 18 de la Constitución Nacional.

Para finalizar la relevancia del análisis, debemos mencionar un tema referido al federalismo Argentino, ya que el voto del segundo camarista pone en juego también la constitucionalidad de la Ley Provincial 10.532 (de adhesión al Título I de la Ley 27.348)

De lo expuesto, surge que estamos ante un problema jurídico de RELEVANCIA, que es concebido como el problema de la determinación de la norma aplicable a un caso

En el fallo seleccionado, los magistrados deben decidir sobre si son aplicables las normas que imponen con carácter obligatorio y excluyente un procedimiento administrativo previo ante las Comisiones Médicas Jurisdiccionales. Se trata de los arts. 1, 2, 3 y 4 de la ley 27.348 y del art. 2 y 4 de la ley Provincial 10.532.

## **2. RECONSTRUCCION DE LA PREMISA FACTICA**

El caso de origen es un accidente laboral cuya primera manifestación invalidante del actor databa del 19/06/2019. La fecha de interposición de la demanda fue el 01/12/2020, por lo cual es aplicable la Ley Provincial 10.532 (operativa en la provincia desde el 27/11/19); que adhiere a la Ley 27.348 (Complementaria de la Ley sobre Riesgos de Trabajo)

La Sra. Magistrada a cargo del Juzgado del Trabajo de la ciudad de Gualeguay, Dra. Mónica Terraza, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 27348 y de los Artículos 2 y 4 de la Ley Provincial 10.532.

La parte actora planteó la inconstitucionalidad de la norma para acceder a la justicia ordinaria en forma irrestricta, teniendo en cuenta que no había Comisión Médica en la jurisdicción (Gualeguay) y la emergencia sanitaria por covid tornó aún más imposible el tránsito por los referidos organismos.

La Dra. Terraza, al declarar la inconstitucionalidad de los artículos citados, indica: “aquí no se cuestiona la posibilidad de habilitar una instancia administrativa (el trámite ante las Comisiones Médicas), lo que se cuestiona es que sea de carácter obligatorio y excluyente, ya que ello restringe el acceso a la justicia mediante la vía judicial irrestricta, plena, amplia y suficiente, prevista constitucionalmente” (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021)

### **2.1 HISTORIA PROCESAL**

Con fecha 22 de abril de 2021, la Dra. Mónica Terraza, jueza en 1ª Instancia, declara inconstitucionales los Art. 1,2,3, y 4 de la Ley 27.348, y de los arts. 2 y 4 de la Ley 10.532

La demandada Asociart ART SA apela la resolución anterior, en fecha 28 de abril del mismo año, resaltando que las Comisiones Médicas se hayan operativas hace tiempo y que muchos expedientes ya tramitaron por el referido procedimiento.

En segunda instancia y con fecha 15 de Septiembre de 2021, la Cámara de Apelaciones de Gualeguaychú, rechaza el recurso de apelación interpuesto por la demandada, siendo este el fallo analizado, ya que a pesar del recurso posterior, queda firme.

La demandada interpone recurso de inaplicabilidad de la ley con fecha 30 de Septiembre del mismo año, el cual es concedido con fecha 15 de Octubre por la Cámara de Apelaciones de Gualeguaychú, con efecto suspensivo.

El 25 de Abril de 2022, la Sala N° 3 del Trabajo del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos declara mal concedido el recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 15/09/2021, e inoficiosa la actuación del letrado interviniente por la parte recurrente, en virtud del art. 9 de la Ley 7046

## **2.2 DECISION DEL TRIBUNAL**

En voto dividido, la Cámara resolvió RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la demandada Asociart ART S.A., y en consecuencia confirmar la resolución de primera instancia de fecha 22 de abril de 2021.

## **3. ANALISIS DE LA RATIO DECIDENCI**

El tribunal estuvo compuesto por los Camaristas Dres. Fabian Arturo Ronconi, Alberto Adrian Welp y Vicente Martin Romero

El voto es dividido, siendo los dos primeros por el rechazo del recurso de apelación, y el tercero por la aceptación. Por mayoría, se resuelve el rechazo del recurso.

### **RATIO DECIDENDI DR. FABIAN ARTURO RONCONI**

El camarista comienza esbozando que la decisión de la Jueza de Primera Instancia coincide con la postura mayoritaria de la sala sobre el asunto, citando variada jurisprudencia: “Garcia C/IAPSER”, “Bulay c/Asociart ART”, “Gonzalez c/La Segunda ART”. (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021)

El criterio adoptado por la Cámara en los casos anteriores tiene que ver con el principio de razonabilidad, “que no supera el Art. 1 de la Ley 27.348 porque cualquier persona de pueblo, lega en materia de Derecho, puede advertir lo grotesco y ridículo que resulta que un médico juzgue” (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021)

En el segundo punto de su análisis, indica que “es inconstitucional sustraer de la competencia de los jueces naturales para atribuirles a un tribunal médico, el determinar la existencia de un hecho para calificarlo como accidente de trabajo”. (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021). Indica que esa determinación requiere un ejercicio de meritación de hechos y pruebas según las reglas de la sana crítica, actividad que es de exclusivo resorte del poder judicial.

En el resumen de su argumentación, enumera todos las normas jurídicas que entiende son vulneradas por el Art. 1 de la Ley 27.348: “cercena el derecho de los trabajadores siniestrados a un rápido y expedito acceso a la justicia, al debido proceso y al juez natural que consagran el Art. 18 de la Constitución Nacional, el art. 10 de la Declaración Universal de Derecho Humanos, el Art. 2.1 del PIDESC, el art. 18 de la Declaración Americana de los Derecho y Deberes del Hombre, los arts. 8 y 25 de la CADH, y el art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021)

### **RATIO DECIDENDI DR. ALBERTO ADRIAN WELP**

Primeramente indica que su voto en rechazo del recurso de apelación está en línea con su pensamiento en la materia, pero que ha surgido una novedad que analizar: el fallo de la Corte Suprema en el caso “Pogonza, Jonathan Jesus c/Galeno ART S.A.”

Comienza indicando que no existe obligatoriedad del precedente de la CSJN, a diferencia de la impuesta por la doctrina casatoria del Superior Tribunal Justicia de Entre Ríos (art. 284 y 285 del CPCC)

Indica Welp en el Fallo Dominguez Alesio (2021):

Este criterio viene siendo aplicado por la corte desde la década de 1980 y puede resumirse en tres ideas básicas: primero, que los fallos de la corte Suprema no resultan obligatorios para casos análogos; segundo, que, no obstante ello, los jueces inferiores tienen el deber de conformar sus decisiones a ellos; y tercero, que carecen de fundamento las sentencias que se apartan de los precedente de las Corte sin aportar nuevos argumentos que justifiquen modificar lo decidido por ella como interprete supremo de la Constitución (este sería el caso bajo análisis, con el tema del federalismo y las particularidades propias de la Provincia). (p.15)

Luego, y en concordancia con el último punto del análisis del párrafo anterior, encuentra en la vulneración del federalismo el argumento diferenciador del caso “Pogonza”

Indica: “es inconstitucional al prever una adhesión que implica delegar en favor de la administración nacional la totalidad de las competencias necesarias de las cuales están

constitucionalmente investidas las provincias” (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021)

El Dr. Welp se basa en los Art. 5, 75 inc. 12), 121 y 122 de la Constitución Nacional para argumentar la inconstitucionalidad de la ley de adhesión provincial. (Const., 1994)

Con respecto a las particularidades de la provincia de Entre Ríos, argumenta el Dr. Welp: “Al no estar habilitada una comisión en Gualeguaychú, se obliga al trabajador a concurrir a Concordia, Concepción del Uruguay o Paraná, siendo que tienen a disposición toda la estructura de la justicia del trabajo provincial en la ciudad” (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021)

### **RATIO DECIDENDI DR. VICENTE MARTIN ROMERO (disidencia)**

Indica el Dr. Romero que en este caso y en adelante “me expediré en mis votos acerca de la constitucionalidad del sistema” y si bien entiende que los fallos de la Corte no son vinculantes para los jueces entrerrianos, apoya la doctrina “Pogonza” ya que “una solución distinta lo único que generaría sería que a los trabajadores accidentados se les dilate de sobremanera la posibilidad de percibir en tiempos razonables sus acreencias respectivas”. (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021)

Al hablar de los tiempos razonables del proceso, indica que “sabemos quienes estamos en el poder judicial, los tiempos reales que ello implicaría (me estoy refiriendo a años), siendo mucho más beneficioso y práctico para el trabajador, que tramite directamente antes las Comisiones Médicas jurisdiccionales su reclamo tal como se pronunció la corte, lo cual le implicaría en el peor de los casos, solo un plazo de 60 días hábiles administrativos – art 2 ley 27348, más la prórroga de 30 días” (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021)

Al estar claramente compuesta la mayoría necesaria, el Dr. Romero hace uso de la facultad de abstención autorizada por el Art. 47 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (texto según Ley 9.234). Es por esto que para buscar los fundamentos de su postura, debemos recurrir un caso análogo, mencionado en esta sentencia: “BULAY c/ASOCIART ART” (Expte N 1357/SL del 24-02-21)

En ese fallo, y con respecto a la operatividad de la ley, Romero indica en Bulay,(2021):

la ley provincial 10532 se encuentra vigente y operativa desde el 27/11/2019, oportunidad en que el PE dicto el Decreto 3743 del MGJ, designando un representante titular y uno suplente para el cargo de encargado de homologar los acuerdos que se alcancen en el marco de las Comisiones Médicas en la etapa previa a la judicial. (p. 22)

Y con respecto a la constitucionalidad de la misma, indica:

Lo primero que cabe determinarse, es si la provincia de Entre Ríos vulneró o no los arts. 5 y 75 inc. 12 de la CN, al dictar la ley de adhesión n° 10532, y consecuentemente, el federalismo adoptado por nuestros constituyentes. Anticipo que esto en mi opinión no es así... en el marco normativo existente, el Estado Provincial Entrerriano no está cediendo ni delegando nada, pues la decisión final a través del conocimiento amplio de la situación, sigue en manos de los jueces laborales provinciales. (p.23)

#### **4. ANALISIS CRITICO DEL FALLO**

Son seis los conceptos principales a tener en cuenta en el análisis de este fallo:

En la Ratio Decidendi del Camarista Fabian Arturo Ronconi

- Razonabilidad de la instancia administrativa previa
- Acceso a la justicia

En la Ratio Decidendi del Camarista Alberto Adrian Welp

- Constitucionalidad de la ley de adhesión provincial
- Obligatoriedad del precedente de la CSJN

En la Ratio Decidendi del Camarista Vicente Martin Romero

- Principio protectorio
- Celeridad procesal

##### **4.1 Razonabilidad de la instancia administrativa previa.**

La instancia está regulada en nuestra Provincia en virtud de la ley 10.532, de adhesión a la Ley Nacional 27.348:

Dispónese que la actuación de las comisiones médicas 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, para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo (Ley 27.348, 2017, Art. 1)

Por su parte, el Art. 51 de la ley 24.241 al que se hace referencia ut supra, indica “Las comisiones médicas y la Comisión Médica Central estarán integradas por tres (3) médicos que serán designados por concurso público de oposición y antecedentes por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones” (Ley 24.241, 1993, Art. 51)

En el fallo analizado, el camarista Ronconi argumenta que “aquí no se cuestiona la posibilidad de habilitar una instancia administrativa, lo que se cuestiona es que sea de carácter

obligatorio y excluyente, ya que ello restringe el acceso a la justicia” (C.A.G. “Dominguez Alesio Daniel”, 2021)

Existen tres fallos que conforman la columna vertebral de la jurisprudencia relacionada a este caso: FERNANDEZ ARIAS c/POGGIO del 19/09/1960, ANGEL ESTRADA Y CIA S.A. c/ RESOL 71/96 – SEC. ENER. Y PUERTOS del 5/04/2005 y POGONZA JONATHAN JESUS c/GALENO ART S.A. s/accidente – ley especial del 02/09/21

En “Fernandez Arias”, “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 control judicial suficiente” (CSJN, “Fernandez Arias”, 1960). El control judicial suficiente al que refiere el fallo, “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” (CSJN, “Fernandez Arias”, 1960). Las disposiciones de la ley 27.348 garantizan tal tipo de revisión judicial, y lo plantea expresamente el fallo de la Corte Suprema en Pogonza (2021):

su Art. 2 prevé la posibilidad de recurrir la decisión de 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 que intervino (p.4)

El fallo “Angel Estrada” (2005) indica que

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)

Estos requisitos enunciados por el fallo Estrada se cumplen en su totalidad. Las comisiones médicas han sido creadas por ley: la Ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y a su vez las leyes 24.557 y 27.348 establecen expresamente el alcance de su competencia en materia de riesgos de trabajo. La independencia e imparcialidad se logran, siguiendo el fallo Pogonza, por la competencia de los profesionales que la integran (elegidos por concurso público de oposición) y por su forma de financiamiento, a través de los aportes de la Administración Nacional de la Seguridad Social, las aseguradoras y los empleados auto asegurados. El aporte económico compulsivo requerido a estos actores, es independiente

del resultado de los litigios que se sustancien entre las partes (resolución SRT 1105/2010 y sus modificatorias). (CSJN, “Pogonza”, 2021)

El camarista Ronconi centra su análisis en la “no razonabilidad” de que un médico juzgue. Incluso en sus argumentos, lo considera “grotesco y ridículo” (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021). Sin embargo, el fallo Pogonza en claro en su considerando 9 al explicar lo razonable del sistema:

“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 garantizar el acceso inmediato y automático a las prestaciones del seguro, y que evite el costo y el tiempo del litigio” (considerando 9)

Como veremos mas adelante, los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no son vinculantes para los tribunales entrerrianos. Sin embargo, el fallo Pogonza responde una a una cada argumentación del Camarista Ronconi: la existencia de las comisiones médicas es razonable, están creadas por ley, son imparciales e independientes, y sus pronunciamientos quedan sujetos a control judicial.

#### **4.2 Acceso a la Justicia.**

Se trata de una garantía constitucional que encontramos en los Art. 14 y 18 de la Carta Magna. El primero indica que “todos los habitantes de la nación gozan de los siguientes derechos... de peticionar a las autoridades...” (Const. 1994, art 14) y el segundo “...es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos” (Const. 1994, art 18)

Estos conceptos son claramente receptados por el Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por la República Argentina, donde expresamente se dispone que:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, Art. 25)

El camarista Ronconi esboza en el fallo analizado que el trámite ante las comisiones médicas “cercena el derecho a los trabajadores siniestrados a un rápido y expedito acceso a la justicia” (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021)

Podemos dividir el planteo en dos partes. El acceso a la justicia y su celeridad. El acceso a la justicia está previsto en la ley 27.348, cuando indica los recursos a los cuales la decisión del órgano administrativo puede ser sometido:

Una vez agotada la instancia prevista en el artículo precedente las partes podrán solicitar la revisión de la resolución ante la Comisión Médica Central. El trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al domicilio de la comisión médica que intervino.

La decisión de la Comisión Médica Central será susceptible de recurso directo, por cualquiera de las partes, el que deberá ser interpuesto ante los tribunales de alzada con competencia laboral o, de no existir éstos, ante los tribunales de instancia única con igual competencia, correspondientes a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica jurisdiccional que intervino. (Art. 2)

Por su parte, la celeridad, y esto lo veremos en un punto posterior, es central al caso analizado. Es el decreto 717/1996 (reglamentario de la ley 24.557) indica:

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, lo que no impide que se establezcan plazos más amplios para resolver las demás situaciones que les fueran sometidas a consideración. (Párrafo 8 de los considerandos)

#### **4.3 Constitucionalidad de la ley de Adhesión Provincial**

El camarista Alberto Adrian Welp indica que ve al fallo Pogonza como “una novedad insoslayable en la temática” (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021), a diferencia del primer camarista, que nunca mencionó dicho importante fallo. Por eso, fundará sus argumentos en dos temas si se quiere “laterales” a la cuestión central. La constitucionalidad de la ley Provincial 10.532 de adhesión a la ley Nacional 27.348 y la necesidad del seguimiento del precedente de la CSJN, en este caso, Pogonza.

Con respecto a la constitucionalidad de la ley de adhesión, el camarista Romero tiene un argumento diferente, y lo plantea en dos casos anteriores: “GARCIA c/IAPSER 2021” y “BULAY c/ASOCIART 2021”.

Dice el Dr. Romero en Bulay (2021)

en el marco normativo existente, el Estado Provincial Entrerriano no está cediendo ni delegando nada, pues la decisión final a través del conocimiento amplio de la situación, sigue en manos de los jueces laborales provinciales. Y pongo énfasis en esto último - amplitud de conocimiento- porque a la luz de las disposiciones específicas de la ley 10.532, surge que la justicia laboral provincial no interviene como un mero tribunal “revisor” estricto sensu en relación a lo decidido por las Comisiones Médicas -como podría si surgir de la normativa nacional-, ya que su actuación no queda limitada técnicamente a un mero recurso, sino que a una “Acción Laboral Ordinaria” -ver art. 5-, que implica en esencia el conocimiento amplio de la controversia, o sea un juicio común y corriente con amplitud de debate acerca de los hechos y libertad de aportar la parte interesada toda la prueba que estime

necesaria a tales efectos, por lo que es claro que la actuación en la instancia judicial a la cual recurra el trabajador, no queda limitada o condicionada a lo que ofreciere o sucediere en el ámbito administrativo, aplicándose puntualmente el Código Procesal Laboral -ley 5.315- en toda su dimensión. (p.25)

La constitucionalidad de las leyes provinciales de adhesión también han sido analizadas por la doctrina del “federalismo de concertación”. Dice el Dr. Diego Tula (2020):

por sobre las autorizadas voces doctrinarias y jurisprudenciales que consideran que la delegación a la Nación de competencias provinciales reservadas a ellas por imperio de la Constitución Nacional solo puede realizarse a través de una reforma constitucional, toda vez que el poder constituyente es el único “sujeto” legitimado para realizarlo, existen otras que consideran que por imperio del federalismo de concertación el Estado Nacional y Provincial pueden acordar perfectamente la distribución de competencias y, entre ellas las jurisdiccionales. (p.2)

Con respecto al federalismo de concertación, el Dr. Pedro J Frias (1988) indica:

La asignación de competencias no queda solo en descentralización administrativa porque es operada por gobiernos locales que no subordinan al gobierno nacional sino en cuanto este tutela los fines indivisibles que expresa la Constitución La convergencia de unos y otros al bien común se asegura a través de la concertación entre jurisdicciones para proseguir políticas complementarias exigidas por la escala del problema y por la concurrencia de facultades entre nación y provincias (p.15)

#### **4.4 Obligatoriedad de adhesión al precedente de la CSJN**

La cuestión es clara: la Constitución Nacional nada dice sobre los efectos vinculantes de los fallos de la Corte Suprema.

Sin embargo, siguiendo a Bidart Campos (2001), "no hay nada tan inconstitucional como aplicar la misma ley en casos semejantes haciendo de esa ley interpretaciones desiguales".

Por otro lado, fue la misma CSJN quien manifestó que “carecen de fundamento las sentencias de los tribunales inferiores que se apartan de los precedentes de la corte sin aportar nuevos argumentos que justifiquen modificar la posición sentada por el Tribunal, en su carácter de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia...” (CSJN, 307:1094)

Es valorable la intención del camarista, obligado por Pogonza, de encontrar nuevos argumentos para defender su postura contraria a la obligatoriedad de la instancia administrativa. Pero deja al desnudo el voto del Camarista Ronconi, que se aparta de “Pogonza” sin nuevos argumentos.

#### **4.5 Principio Protectorio**

Se trata de un principio laboral fundamental que posee base constitucional. Surge de la existencia de una relación contractual en que las partes no se encuentran en una situación social de paridad. Procura en el plano jurídico nivelar las diferencias existentes entre el empleador y el empleado.

En la Constitución Nacional se recepta en el Art. 14 bis, mientras que en la Constitución de la Provincia de Entre Ríos en el Art. 82.

Se desarrolla a través de tres fórmulas: a) el principio in dubio pro operario; b) la regla de la norma más favorable; y c) la regla de la condición más beneficiosa.

El inciso a) del párrafo anterior está claramente receptado en la Constitución de la Provincia de Entre Ríos en el mentado Art. 82: "...garantizando los principios de irrenunciabilidad, progresividad, primacía de la realidad, indemnidad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador" (Const. Pcia de Entre Ríos, 2008, art 82)

Este principio es tenido en cuenta en el argumento del tercer Camarista, el Dr. Romero, a la hora de votar en disidencia, cuando expresa "esta solución me resulta mas acorde y justa a la necesidad del trabajador". (C.Apelaciones Gchú, Sala II, "Dominguez", 2021)

#### **4.6 Celeridad procesal**

Este principio procesal está receptado en el Art. 31 del Código Procesal Civil y Comercial de Entre Ríos, donde indica en su punto 3. los plazos en los cuales los jueces deben dictar sus resoluciones. En el punto 5.a), indica expresamente que los jueces deberán "Concentrar en lo posible, en un mismo acto o audiencia todas las diligencias que sea menester realizar" (Código Procesal Civil y Comercial Entre Ríos, 2007, Art. 31)

A este principio procesal se refiere expresamente el camarista Romero en su argumentación, cuando manifiesta: "en el entendimiento de que una solución distinta lo único que generaría sería que a los trabajadores accidentados se le dilate de sobremanera la posibilidad de percibir en tiempos razonables sus acreencias respectivas" (C.Apelaciones Gchú, Sala II, "Dominguez", 2021)

Más adelante en su argumentación, y en el mismo sentido, se manifiesta condecor de los plazos de la justicia, ("estoy hablando de años"), siendo mucho mas beneficios y práctico para el trabajador acogerse al procedimiento ante las Comisiones Médicas que implicaría en el peor de los casos solo un plazo de 60 días hábiles administrativos – art. 2 ley 27.348 - más la prórroga de 30 días.

#### **4.7 Comentario sobre la actualidad del instituto**

El fallo Pogonza fue firmado por los Dres ROSENKRANTZ, HIGHTON y MAQUEDA, en septiembre de 2021, cuando la CSJN estaba conformada por 5 miembros. En octubre de 2021 presentó su renuncia la Dra Elena Highton de Nolasco, por lo cual la corte quedó conformada por 4 miembros. La postura del Dr. Horacio Rosatti es contraria a la constitucionalidad de las Comisiones Médicas, y no se conoce la postura del Dr. Ricardo Lorenzetti. Por lo tanto, no hay una mayoría certera al día de hoy en la CSJN con respecto a este tema. Cobra relevancia la cuestión teniendo en cuenta que se estima que a octubre de 2022 existían más de 200 causas elevadas por las Cámaras de Trabajo que siguen insistiendo con la inconstitucionalidad de la norma. (recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2022/10/11/preocupacion-en-el-mundo-empresario-por-un-fallo-de-la-corte-suprema-sobre-la-ley-de-riesgos-de-trabajo>)

#### **4.8 Postura del Autor**

Las Comisiones Médicas han sido creadas por ley formal, satisfacen las exigencias de independencia e imparcialidad y resguardan la garantía del debido proceso. Por otro lado, variada jurisprudencia estableció que es constitucional la atribución de competencias jurisdiccionales a órganos de la administración, sujetos a control judicial suficiente.

El acceso a la justicia está garantizado por la propia ley 27.348 ante demoras en las resoluciones del órgano administrativo, y por los recursos que establece para el caso de discrepancias.

La constitucionalidad de la ley de adhesión provincial, encuentra su sustento en la doctrina de concertación que tiende a “la integración de materias y/o competencias mediante la negociación y el acuerdo, estrechando por vía instrumental la vinculación entre niveles y permitiendo modos originales, novedosos, pautados y seguros de cumplimiento de objetivos comunes.” (Tula, 2020, p2 )

El principio protectorio y la celeridad en el acceso a la justicia, baluartes de la argumentación del tercer camarista, considero que son favorecidos por el sistema que esta sentencia ataca.

Por lo expuesto, mi postura es a favor de la constitucionalidad de la ley 27.348, que impone la instancia administrativa previa y obligatoria ante las Comisiones Médicas.

### **5. CONCLUSION**

Indicamos en la parte introductoria de esta nota a fallo que estábamos ante un problema de relevancia. Los magistrados debieron decidir sobre si son aplicables las normas que imponen con carácter obligatorio y excluyente un procedimiento administrativo previo ante las Comisiones Médicas Jurisdiccionales. Se trata de los arts. 1, 2, 3 y 4 de la ley 27.348 y de los art. 2 y 4 de la ley Provincial 10.532.

En voto dividido, la Cámara resolvió RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la demandada Asociart ART S.A., y en consecuencia confirmar la resolución de primera instancia de fecha 22 de abril de 2021, es decir, entendieron que es inconstitucional la obligatoriedad del procedimiento administrativo previo ante las Comisiones Médicas.

Los puntos centrales que se analizaron en la sentencia fueron:

- **Instancia Administrativa Previa**  
Regulada en la Provincia de Entre Ríos por ley 10.532, de adhesión a la Ley Nacional 23.748, es atacada por el Camarista Dr. Ronconi al considerar que es “grotesco y ridículo que un médico juzgue”. Sin embargo, es variada la jurisprudencia que justifica la instancia: FERNANDEZ ARIAS c/POGGIO (1960) y ANGEL ESTRADA Y CIA c/ RESOL 71/96 (2005), que avalan el ejercicio de facultades jurisprudenciales por parte de la administración bajo ciertas condiciones; POGONZA JOHATHAN JESUS c/GALENO ART (2021), el “leading case”, que hace una extensa defensa a la legitimidad de la instancia administrativa previa.
- **Acceso a la Justicia**  
Garantía Constitucional según los Art. 14 y 18 de la Carta Magna. La posición del camarista Ronconi es que se vulnera esta garantía. Sin embargo, el fallo “Pogonza”, menciona el Art. 3 de la ley 27.348, en el cual se deja expedita la vía judicial luego de sesenta días hábiles administrativos sin pronunciamientos de la Comisión, amén de los recursos que pueden imponerse ante discrepancias con su veredicto.
- **Constitucionalidad de la ley de Adhesión Provincial**  
Ante las voces que indican que las leyes provinciales de adhesión son inconstitucionales, se contraponen la doctrina de la concertación, que “fue construyéndose doctrinariamente con el aporte de constitucionalistas como Pedro F. Frías;... tendiendo a la integración de materias y/o competencias mediante la negociación y el acuerdo, estrechando por vía instrumental la

vinculación entre niveles y permitiendo modos originales, novedosos, pautados y seguros de cumplimiento de objetivos comunes” (Tula, 2020, p2)

- **Obligatoriedad del Precedente de la CSJN**

Los fallos de la CSJN no son vinculantes para los tribunales provinciales, sin embargo, carecen de fundamento las sentencias de los tribunales inferiores que se aparten de ellos sin aportar nuevos argumentos que justifiquen modificar la posición sentada por aquella.

Este es el planteo del camarista Welp, para desoír “Pogonza”, y tomar como argumento diferenciador la posible vulneración del federalismo que se da con la ley Provincial de Adhesión del punto anterior.

- **Principio Protectorio**

Este Principio laboral fundamental, con base Constitucional (Art. 14 bis) surge ante la existencia de una relación contractual en la cual las partes no se encuentran en una situación de paridad. A través de las formulas “in dubio pro operario”, la regla de la norma más favorable y la regla de la condición mas beneficiosa, la ley se pone del lado débil de la relación, es decir, del lado del trabajador. En este principio se basa el camarista Romero, al cual adhiero, para defender la constitucionalidad de la instancia administrativa previa.

- **Celeridad Procesal**

Receptado en el Art. 31 del Código Procesal Civil y Comercial de Entre Ríos, es utilizado por el Dr. Romero para volver a defender la constitucionalidad del sistema. Expone que “una solución distinta lo único que generaría sería que a los trabajadores accidentados se les dilate de sobremanera la posibilidad de percibir en tiempos razonables sus acreencias respectivas” (C.Apelaciones Gchú, Sala II, “Dominguez”, 2021)

La justicia de Entre Ríos a través de este fallo, y luego con el rechazo del Superior Tribunal de Justicia al recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto por la demandada (abril 2022), se enrola en el rechazo absoluto de la obligatoriedad del tramite ante las Comisiones Médicas. Resuelve el problema de relevancia analizado en esta nota a fallo, al declarar inconstitucionales los Art. 1,2 ,3 y 4 de la Ley 27.348, y los Art. 2 y 4 de la ley de Adhesión Provincial 10.532.

Hemos analizado en el fallo Pogonza que las Comisiones Médicas han sido creadas por ley formal, satisfacen las exigencias de independencia e imparcialidad y resguardan la garantía del debido proceso. Doctrinariamente, la ley de adhesión provincial se enmarca en el llamado federalismo de concertación. Considero desacertada la decisión de la Justicia Entrerriana, y apoyo los argumentos del Dr. Romero con respecto a las ventajas que el sistema trae aparejados para el cumplimiento de los principios protectorio y de celeridad procesal.

Quedará en manos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolver los planteos pendientes de inconstitucionalidad elevados por las Cámaras del Trabajo, reafirmando o no su decisión en “Pogonza”. En caso de volver a expedirse sobre la constitucionalidad de la instancia, deberá también hacer mención a las leyes de adhesión provinciales, resolviendo de esta manera la incertidumbre reinante. Incertidumbre que, ciertamente, no resulta beneficiosa para los trabajadores argentinos.

## **6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

### **I) DOCTRINA**

#### a. Libros

El proceso federal argentino. Pedro José Frías. Edición del Autor, 1988

#### b. Revistas

Bidart Campos, Germán J., La jurisprudencia obligatoria, Publicado en: LA LEY 2001-F , 1492 o LLP 2001 , 1289,AR/DOC/13474/ 2001.

#### c. Ponencias

Comentario al fallo de la SCBA “Marchetti, Jorge Gabriel c/Fiscalía de estado de la provincia de Buenos Aires s/accidente de trabajo - acción especial”, sent. Del 13/5/2020 autor/es: Tula, Diego J.

### **II) LEGISLACION**

#### a. Internacional

Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos

ONU: Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

Organización de los Estados Americanos (OEA), *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 2 Mayo 1948

Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 22 Noviembre 1969

b. Nacional

Constitución Nacional

Constitución de la Provincia de Entre Ríos

Ley n° 27.348 Complementaria sobre Riesgos de Trabajo

Ley provincial n° 10.532 de adhesión a Ley n° 27.348

Ley n° 24.557 de Riesgos de Trabajo

Ley n° 11.544 de Jornada de Trabajo

Ley n° 26.733 de Ordenamiento de la Reparación de Daños Derivados de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

Ley n° 20.744 de Contrato de Trabajo

Código Procesal Civil y Comercial de Entre Ríos.

### III) JURISPRUDENCIA

a. Nacional

Fernandez Arias C/Poggio Del 19/09/1960

Angel Estrada Y Cia S.A. C/ Resol 71/96 – Sec. Ener. Y Puertos Del 5/04/2005

Pogonza Jonathan Jesus C/Galeno Art S.A. S/Accidente – Ley Especial Del 02/09/21

“Dominguez Alesio C/Asociart ART” (Expte. N° 1465/SL)

“Garcia C/IAPSER” (Expte. N° 1351/SL del 23/02/2021)

“Bulay c/Asociart ART” (Expte N° 1357/SL del 24/02/2021)

“Gonzalez c/La Segunda ART S.A.” (Expte. N° 1354/SL del 25/02/2021)

### IV) OTROS

a. Artículos periodísticos

<https://www.infobae.com/politica/2022/10/11/preocupacion-en-el-mundo-empresario-por-un-fallo-de-la-corte-suprema-sobre-la-ley-de-riesgos-de-trabajo/>

<https://www.infobae.com/politica/2022/09/05/empate-en-la-corte-suprema-en-la-definicion-de-temas-laborales/>

<https://www.iprofesional.com/legales/348399-art-jueces-laborales-cuestionaron-un-fallo-de-la-corte-suprema>

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-corte-suprema-convalido-la-constitucionalidad-de-la-ley-27348>