

CIRCULAR ADMINISTRATIVA Nº 23210

Buenos Aires, 8 de noviembre de 2024.

Señor Gerente:

JURISPRUDENCIA – RIESGOS DEL TRABAJO. OBLIGATORIEDAD DEL PASO OBLIGATORIO POR COMISIONES MÉDICAS

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a fin de hacerle conocer la síntesis doctrinaria de un fallo recaído en la materia del rubro.

1- Que la delimitación del conflicto jurídico requiere determinar si la ley 27.348 que establece un procedimiento administrativo, previo y obligatorio a un reclamo judicial de origen laboral es constitucionalmente admisible en tanto se encuentra cuestionada su validez por afectar las garantías constitucionales de defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo y juez natural.

2- Que un control de coherencia conlleva a sostener que la ley cuestionada es admisible dentro de un sistema jurídico que reconoce este tipo de procedimientos administrativos en numerosos casos. En efecto, 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). Este Tribunal, al momento de analizar la citada ley 24.076, sostuvo que la intervención del organismo regulador en forma previa y obligatoria a la instancia judicial no cercena la posibilidad de acceder a la justicia, ni la garantía del debido proceso, sino que solo posterga su intervención hasta tanto exista una decisión administrativa que luego sería susceptible de ser revisada, según el caso, por los tribunales judiciales.

3- La participación de la administración 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.

4- Que un control de consistencia con los precedentes de este Tribunal lleva a tener en cuenta que esta Corte ha admitido la constitucionalidad de la competencia otorgada a órganos administrativos siempre y cuando se configuren ciertos requisitos. En el precedente “Fernández Arias” se han establecido los criterios para su admisibilidad en lo que se denominó “control judicial suficiente”, lo que significa que: a) los litigantes tengan 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; c) la mera facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad era insuficiente para tener por cumplido el recaudo. En el mismo fallo, esta Corte sostuvo que ese ejercicio de facultades constituye uno de los modos de lograr una administración más ágil y eficaz de los conflictos (considerando 5°).

5- Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo 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.

6- Que de lo señalado se desprende que el procedimiento instaurado por la ley 27.348 cumple con el estándar elaborado por esta Corte de la revisión judicial suficiente. Ello es así porque no prohíbe que

los tribunales revisen la calificación como profesional de una enfermedad, o la determinación del porcentaje de incapacidad, o la decisión respecto a las prestaciones dinerarias que cabe otorgar. Asimismo, nada impide el ofrecimiento de pruebas o invocar el beneficio de gratuidad de la acción judicial. De tal modo, la competencia bajo análisis es admisible en la medida en que la decisión emanada de tales órganos quede sujeta a control judicial suficiente, lo que ocurre en el caso.

7- Que, con posterioridad, esta Corte en el precedente "Ángel Estrada" señaló que el reconocimiento de facultades jurisdiccionales a favor de organismos administrativos se encuentra condicionado a las limitaciones que surgen de los artículos 18, 109 y 116 de la Constitución Nacional. Además del requisito de control judicial suficiente antes referido, agregó que resultaba 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. En ese orden de ideas, no quedan dudas que la potestad otorgada a las comisiones médicas está instaurada por una ley formal y su competencia para dirimir controversias entre particulares también emana de una norma de ese rango.

8- Que corresponde examinar si el sistema de las comisiones médicas resulta compatible con las normas que exigen independencia e imparcialidad... En lo que se refiere a su conformación, corresponde señalar que 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 (artículos 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 (artículo 2º). 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. 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 (artículo 50 de la ley 24.557, resolución SRT 45/2018). Se trata, pues, de la necesidad de requerir la intervención de expertos en medicina que posibiliten un adecuado juzgamiento acerca de la existencia de una incapacidad y de su nexo causal con el trabajo.

9- Que, por otra parte, los gastos de financiamiento de las comisiones están a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, las aseguradoras de riesgos del trabajo y los empleadores autoasegurados, a través de un aporte económico compulsivo que es independiente del resultado de los litigios que se sustancien entre las partes (resolución SRT 1105/2010 y sus modificatorias).

10- Que el sistema de las comisiones médicas asegura la garantía del debido proceso, toda vez que permite la participación de las partes en el procedimiento, garantizando en especial la de los trabajadores damnificados y al control de la actividad administrativa. Al respecto, el trabajador tiene 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 (artículos 21 de la ley 24.557; artículos 1º y 14 de la ley 27348; artículos 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... Vencido, la norma deja expedita la vía judicial. Ello garantiza al damnificado su derecho a ser oído dentro de un lapso razonable, lo cual integra la garantía del debido proceso, 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. Es decir, se descarta el peligro de una demora excesiva en la resolución de cada cuestión.

11- Que asimismo, corresponde señalar que lo aquí resuelto en materia de competencia difiere de lo analizado en el precedente "Castillo". En el caso "Castillo" esta Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del procedimiento previsto en el texto original de la ley 24557 de Riesgos del Trabajo, exclusivamente en cuanto dicha ley disponía que la revisión judicial de lo decidido por las comisiones médicas quedaba a cargo de la justicia federal (conf. artículo 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 dar intervención de acuerdo al domicilio de la comisión médica jurisdiccional que haya actuado inicialmente (conf. artículos 20 y 14, que modificó el primer apartado del artículo 46 de la ley 24.557).

12- Que en virtud de lo señalado, cabe concluir que el procedimiento de las comisiones médicas previsto en la ley 27.348 resulta constitucional en tanto el tránsito de una instancia administrativa previa y obligatoria, especializada y sujeta a posterior control judicial no afecta las garantías de debido proceso, acceso a justicia ni juez natural, como así tampoco el principio de la protección del trabajador consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

FALLO: CSJN, 05/11/24

AUTOS: Recurso de hecho deducido por la parte demandada en la causa Behrens, Roberto Oscar C/ Asociart ART S.A.

PUBLICADO: El Dial, 7/11/24

Saludos cordiales,



Dra. Silvia Roxana Romano
Asesoría Letrada