

UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

LOS DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL TRABAJADOR: SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS "COMISIONES MÉDICAS JURISDICCIONALES" (LEY Nº 27.348)

Alumno: Ismael Alejandro Balbi

Correo electrónico: Ale88ib@gmail.com

Teléfono: 3413657959

Tutor: Carlos Coppa

Carrera: Abogacía

Título a obtener: Abogado

Año 2021

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS…… pág. 3

RESUMEN……..…… pág. 4

INTRODUCCIÓN……..…… pág. 6

1. **Capítulo I: "Diseño Metodológico"……..……....…… pág. 10**
   - **1.1.** Área temática……..…… pág. 10
   - **1.2.** Marco teórico……...……...…… pág. 10
   - **1.3.** Objetivo General……....…… pág. 13
   - **1.4.** Objetivos Específicos……....…… pág. 13
   - **1.5.** Problema de Investigación…….....…… pág. 14
   - **1.6.** Hipótesis……...…….. pág. 15

2. **Capítulo II: "Los derechos del trabajador en el marco del ordenamiento jurídico argentino" ……... pág. 17**
   - **2.1.** Los derechos del trabajador a lo largo de la historia……... pág. 18
     - **2.1.1.** Nociones generales de derecho del trabajo……... pág. 19
     - **2.1.2.** Orden jerárquico y orden de prelación: conflictos de normas…….. pág. 21
     - **2.1.3.** Constitucionalismo social (art. 14 bis, CN) ……. pág. 22
   - **2.2.** Los principios del derecho del trabajador en el derecho argentino……. pág. 24
     - **2.2.1.** Concepto y funciones……... pág. 24
     - **2.2.2.** Los principios más relevantes en el ámbito laboral…….. pág. 26
   - **2.3.** Los derechos del trabajador: las garantías constitucionales e internacionales de derechos humanos……... pág. 29

3. **Capítulo III: "Las "comisiones médicas jurisdiccionales" en la Ley Nº 27.348 complementaria de la ley sobre riesgos del trabajo"……..……. pág. 34**
   - **3.1.** Los antecedentes históricos y legislativos: accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley Nº 24.557 y Ley Nº 27.348)……..... pág. 35
   - **3.2.** Los aspectos más importantes de la Ley Nº 27.348 (complementaria de la LRT)……... pág. 39
     - **3.2.1.** A propósito del nacimiento de la Ley Nº 27.348……... pág. 40
     - **3.2.2.** Otras características importantes……... pág. 41

3.3. Las "comisiones médicas jurisdiccionales" en la Ley Nº 27.348……... pág. 44
3.3.1. Nociones generales……..... pág. 44
3.3.2. La regulación de la Ley Nº 27.348……... pág. 45
3.3.3. Las facultades de las comisiones médicas……... pág. 48
3.4. Los derechos y garantías constitucionales del trabajador: sobre la constitucionalidad de las "comisiones médicas jurisdiccionales" (Ley Nº 27.348)……..... pág. 50
3.4.1. Las diferentes posturas doctrinales sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de las comisiones médicas……..... pág. 50
3.4.2. Una alternativa para solucionar el conflicto constitucional de las comisiones médicas en la Ley Nº 27.348……... pág. 54

4. Capítulo IV: "Análisis jurisprudencial: el debate de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales" ……..…… pág. 57
4.1. El debate de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales…… pág. 58
4.1.1. Análisis de la jurisprudencia……... pág. 58
4.1.1.1. A favor de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales……..... pág. 59
4.1.1.2. En contra de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales……..... pág. 61
4.2. El criterio actual de la Corte Suprema de Justicia de la Nación……..... pág. 63
4.2.1. Análisis del fallo "Pogonza" (03/09/2021)……..... pág. 63
4.2.2. La postura de la CSJN, en favor de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales en el marco de la Ley Nº 27.348……..... pág. 64
4.2.3. Critica personal a la postura de la CSJN……..... pág. 67

CONCLUSIONES……..… pág. 71

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS…… pág. 76
A. Doctrina……... pág. 76
B. Legislación…….. pág. 79
C. Jurisprudencia…….. pág. 79

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, a Dios por darme la fortaleza física y mental para poder estudiar y trabajar simultáneamente sin bajar los brazos y acompañarme día a día para lograr una formación profesional.

A mi familia por darme el apoyo en todas las etapas de mi vida e incentivarme cada día a desafiarme en cada área.

A Luciana Biancucci por haberme ayudado a elegir esta carrera.

A mis amigos que siempre me motivaron y compañeros que me acompañaron durante la carrera, de los que conservo gratos recuerdos.

A la Universidad Abierta Interamericana que me abrió el camino para poder formarme como profesional y a los profesores que me brindaron todo su conocimiento y experiencia.

A todos muchas gracias.

RESUMEN

En el presente trabajo se abordará la temática de los derechos y garantías constitucionales del trabajador y la constitucionalidad de las "comisiones médicas jurisdiccionales" establecidas por la Ley Nº 27.348 (B.O. 24/02/2017) que es complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo (Ley N° 24.557, 1995). En ese marco se pretende analizar si, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial. Se debe advertir que las "comisiones médicas" tienen un rol esencial, pues, actúan como tribunales administrativos, razón por la cual han generado un debate en la doctrina y también en la jurisprudencia argentina, debido a la posible colisión y vulneración de derechos y garantías constitucionales del trabajador. Este "desacuerdo" se debe a que el sistema normativo mantiene ese rol, actuación y función de las comisiones médicas jurisdiccionales dado que la Ley Nº 26.773, y posteriormente, la Ley Nº 27.348, no han eliminado dicho régimen, sino que conserva la vía administrativa previa al reclamo judicial.

Palabras clave: derechos – garantías – trabajador – constitucionalidad – Ley Nº 27.348 - procedimiento - comisiones médicas – funciones jurisdiccionales.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En el presente Trabajo Final de la Carrera de Abogacía (UAI) se abordará la temática de los derechos y garantías constitucionales del trabajador y la constitucionalidad de las "comisiones médicas jurisdiccionales" establecidas por la Ley Nº 27.348 (B.O. 24/02/2017) que es complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo (Ley N° 24.557, 1995). En ese marco se pretende analizar si, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

En nuestro país los derechos sociales del trabajador (art. 14 bis, CN) se han incorporado para proteger la parte más débil de la relación laboral: el trabajador. La normativa constitucional del art. 14 bis obliga al Estado a actuar y ajustar su legislación laboral asegurando los derechos sociales enunciados, con el fin de ordenar el régimen social y económico del país, y también afirmar el bienestar general de las personas. En ese marco ingresan los principios del derecho del trabajador en el derecho argentino, pues, son directrices que protegen al trabajador y limitan la actuación y abuso de poder del Estado.

Los derechos del trabajador se encuentran protegidos por las garantías constitucionales e internacionales de derechos humanos, especialmente desde la reforma constitucional del año 1994. Por lo tanto, el diseño constitucional garantiza que las normas sustanciales y procesales en el ámbito laboral respeten este marco legal, ya que, de lo contrario, resultaría inconstitucional toda normativa que vulnere los derechos reconocidos en los instrumentos constitucionales e internacionales.

El derecho laboral argentino ha sufrido modificaciones a lo largo de la historia, basta con solo observar lo que ha acontecido con la normativa destinada a los problemas de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. La legislación argentina fue variando con el correr del tiempo, debido a los problemas que se fueron suscitando, puesto que las primeras normativas no eran lo suficientemente satisfactorias en los concernientes sucesos laborales, es decir, los riesgos propios derivados del trabajo.

En ese contexto, en el sistema normativo argentino surge la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, y posteriormente, la Ley Nº 26.773 del Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En el año 2017, nace la Ley Nº 27.348 "Complementaria de la Ley Sobre

Riesgos del Trabajo" (BO. 24/02/2017) y consecuentemente, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo dicta la Resolución Nº 298/2017, predestinada a reglamentar la normativa. En consecuencia, la Ley Nº 27.348 que pretendía solucionar varios problemas terminó por aumentar las discusiones y debates en el derecho laboral, pues, siguió los lineamientos de las anteriores normativas.

Al mismo tiempo, se reafirmó que las comisiones médicas tienen facultades jurisdicciones en el marco de lo regulado por los arts. 1 y siguientes de la Ley Nº 27.348, ya que se reconoce la función de decretar en el caso concreto el carácter profesional de la enfermedad o el infortunio, el porcentaje de incapacidad resultante y el importe de las prestaciones dinerarias. Por lo tanto, dichas "comisiones médicas jurisdiccionales" formarán una instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial. En resumidas cuentas, las "comisiones médicas" tienen un rol esencial, pues, actúan como tribunales administrativos, razón por la cual han generado un debate en la doctrina y también en la jurisprudencia argentina, debido a la posible colisión y vulneración de derechos y garantías constitucionales del trabajador. Este "desacuerdo" se debe a que el sistema normativo mantiene ese rol, actuación y función de las comisiones médicas jurisdiccionales.

En este trabajo se procurará ofrecer al lector un desarrollo integral y acabado vinculado a la temática anteriormente indicada. De esta manera, el Trabajo Final está dividido en cuatro apartados, en los cuales se estudiará y desplegará el tema en cuestión y el problema jurídico planteado. Así, en el capítulo I se le brindará al lector el "diseño metodológico", y debido a ello, se describirá la estructura metodológica usada en el trabajo, con el fin de conseguir conocimiento científico en el ámbito de las ciencias sociales, y particularmente, en el derecho. En consecuencia, para que se pueda vislumbrar la metodología del trabajo se desarrollarán los siguientes temas: área temática, marco teórico, objetivo general, objetivos específicos, problema de investigación e hipótesis de trabajo.

Posteriormente, en el capítulo II se analizarán los derechos del trabajador en el marco del ordenamiento jurídico argentino. Para ello, se desarrollarán los siguientes temas: los derechos del trabajador a lo largo de la historia: nociones generales de derecho del trabajo; orden jerárquico y orden de prelación: conflictos de normas; y constitucionalismo social emergente del art. 14 bis de la Constitución Nacional. Seguidamente, se estudiarán los principios del derecho del trabajador en el derecho argentino (concepto, funciones y principios más relevantes en el ámbito laboral). Para cerrar el apartado, se describirán los

derechos del trabajador en el contexto de las garantías constitucionales e internacionales de derechos humanos.

Se seguirá luego con el capítulo III, en lel cual se analizarán y desarrollarán los antecedentes históricos y legislativos de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley Nº 24.557 y Ley Nº 27.348). Al mismo tiempo, se estudiarán los aspectos más importantes de la Ley Nº 27.348 (complementaria de la LRT): nacimiento de la Ley Nº 27.348 y otras características importantes. Se desarrollarán las cuestiones relativas a las "comisiones médicas jurisdiccionales" en la Ley Nº 27.348 (nociones generales, la regulación de la Ley Nº 27.348 y las facultades de las comisiones médicas). Para terminar, se analizarán y desarrollarán los puntos referentes a los derechos y garantías constitucionales del trabajador: sobre la constitucionalidad de las "comisiones médicas jurisdiccionales" (Ley Nº 27.348): las diferentes posturas doctrinales sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de las comisiones médicas, y una alternativa para solucionar el conflicto constitucional de las comisiones médicas en la Ley Nº 27.348.

Se continuará con el capítulo IV, donde se abordará el debate de la constitucionalidad de las "comisiones médicas jurisdiccionales": analizando la jurisprudencia a favor de la constitucionalidad y en contra de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales. Además, se describirá sobre la base de la Ley Nº 27.348 el criterio actual de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Pogonza" (03/09/2021). Para terminar, se efectuará una crítica personal a la postura de la CSJN.

Para finalizar el trabajo, se efectuarán las conclusiones finales de carácter personal y crítica, con la cual se confirmará o desechará la hipótesis de trabajo. Dicha hipótesis consiste en comprender si, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

1. CAPÍTULO I:

"Diseño Metodológico"

Sumario: 1.1. Área temática. - **1.2.** Marco teórico. - **1.3.** Objetivo General. - **1.4.** Objetivos Específicos. **- 1.5.** Problema de Investigación. **- 1.6.** Hipótesis.

1. CAPÍTULO I: DISEÑO METODOLÓGICO

En este capítulo se le brindará al lector el "diseño metodológico". Debido a ello, se describirá la estructura metodológica usada en el trabajo, con el fin de conseguir conocimiento científico en el ámbito de las ciencias sociales, y particularmente, en el derecho.

De esta manera, se procura estudiar y obtener respuesta científica en cuanto a si, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

Para llegar a una conclusión acabada de lo planteado en el trabajo es fundamental el diseño metodológico (Sampieri, Fernández Collado & Lucio, 2006), que como bien expresa el autor Witker (1986) representa la organización de todos los procesos que se desenvuelven en la investigación. En ese contexto, se definió y utilizó los documentos especializados y técnicas de recolección de datos para lograr los objetivos (general y específicos). En consecuencia, para que se pueda vislumbrar la metodología del trabajo se desarrollarán los siguientes temas: área temática, marco teórico, objetivo general, objetivos específicos, problema de investigación e hipótesis de trabajo.

1.1. Área temática

Respecto del área temática, cabe subrayar que la misma es de derecho del trabajo y la seguridad social (derecho laboral). De igual forma, esta temática implicó abordar tangencialmente y de manera interrelacionada otras ramas del derecho, entre ellas: derecho constitucional y derecho administrativo. Para ello, se realizó un trabajo integral y sistemático con el fin de lograr construir el conocimiento científico que el tema y el problema jurídico a estudiar imploran.

1.2. Marco teórico

El avance del derecho del trabajo se comienza a dar a partir de la idea de protección del trabajador, e igualmente sobre la base de equilibrar las desigualdades sociales que representan las relaciones laborales. El derecho del trabajador busca atenuar y situar en

un pie de igualdad a la relación laboral entre el trabajador y empleador. La legislación del trabajo hizo su incursión dictando medidas protectoras para el trabajador, al mismo tiempo, las normativas constitucionales e internacionales de derechos humanos (arts. 1, 14, 13 bis, 16, 75 incs. 22, 24, CN) han fortalecido dichos derechos del trabajador como esencia de la dignidad humana.

El derecho laboral argentino ha sufrido modificaciones a lo largo de la historia, basta con solo observar lo que ha acontecido con la normativa destinada a los problemas de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. La legislación argentina fue variando con el correr del tiempo debido a los problemas que se fueron suscitando, puesto que, las primeras normativas no eran lo suficientemente satisfactorias en los concernientes sucesos laborales, es decir, los riesgos propios derivados del trabajo.

En ese contexto, en el sistema normativo argentino surge la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, y posteriormente, la Ley Nº 26.773 del Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

En el año 2017, nace la Ley Nº 27.348 “Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo” (BO. 24/02/2017) y consecuentemente, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo dicta la Resolución Nº 298/2017, predestinada a reglamentar la normativa. En consecuencia, la Ley Nº 27.348 que pretendía solucionar varios problemas terminó por aumentar las discusiones y debates en el derecho laboral, pues, siguió los lineamientos de las anteriores normativas.

Al mismo tiempo, se reafirmó que las comisiones médicas tienen facultades jurisdicciones en el marco de lo regulado por los art. 1 y siguientes de la Ley Nº 27.348, ya que se reconocen la función de decretar en el caso concreto el carácter profesional de la enfermedad o el infortunio, el porcentaje de incapacidad resultante y el importe de las prestaciones dinerarias.

Por lo tanto, dichas “comisiones médicas jurisdiccionales” formarán una instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial. En la actualidad, coexisten diferentes posturas doctrinales sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de las comisiones médicas, exclusivamente cuestionando si estas tienen facultades jurisdiccionales, y si el procedimiento que establecen los art. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348 se ajustan a los derechos y garantías de los trabajadores. Se tiene que marcar que los tribunales de justicia de

Argentina se han pronunciado “a favor y en contra” de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de lo previsto por los arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348. Se recuerda que la Ley Nº 26.773, ya preveía la actuación de las comisiones médicas en los problemas derivados de riesgos del trabajo, lo que posteriormente fue afirmado por la Ley Nº 27.348.

Por lo tanto, se indagará en cuanto a si, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las “comisiones médicas jurisdiccionales” como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

Metodología

Tipo de tesis:

Descriptiva y explicativa.

Fuentes documentales a utilizar:

* Como fuentes documentales, se analizó la Constitución Nacional, Tratados Internacionales, leyes, decretos nacionales y debates parlamentarios, que puedan darnos certeza de lo que constituye si, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las “comisiones médicas jurisdiccionales” como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

* Al mismo tiempo, se acudió a revistas de derecho, artículos concernientes al tema en cuestión, comentarios de los principales fallos elaborados por especialistas en la materia de derecho del trabajo y la seguridad social (derecho laboral), administrativo y constitucional, opiniones doctrinarias y jurisprudenciales, entre otras relevantes.

Técnicas de recolección de datos:

La principal técnica es la observación de datos o documentos, a través del análisis de fuentes documentales, tales como archivos, registros, legislación, sentencias, documentación que dé cuenta de las distintas ideas y debates sobre el tema, teorías que coexisten y que se manifiestan actualmente acerca de los derechos y garantías

constitucionales del trabajador y su relación con la constitucionalidad de las "comisiones médicas jurisdiccionales" establecidas por la Ley Nº 27.348 (B.O. 24/02/2017) que es complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo (Ley N° 24.557, 1995).

En definitiva, la técnica de recolección datos fue usada para indagar si, acorde a los derechos y garantías constitucionales que salvaguardan al trabajador, resulta constitucional el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de toda otra intervención judicial (arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348).

1.3. Objetivo General

El objetivo general es el siguiente:

- Analizar si, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

1.4. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos que se han trazado son los siguientes:

- Describir los antecedentes históricos y legislativos: accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley Nº 24.557y Ley Nº 27.348);
- Reconocer los aspectos más importantes de la Ley Nº 27.348 -Complementaria de la Riesgo de Trabajo-;
- Analizar el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales";
- Identificar los principios del derecho del trabajador en el marco del ordenamiento jurídico argentino;
- Analizar las garantías constitucionales e internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de los trabajadores en el sistema normativo argentino.

1.5. Problema de Investigación

El derecho laboral argentino ha sufrido modificaciones a lo largo de la historia, basta con solo observar lo que ha acontecido con la normativa destinada a los problemas de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En efecto, aparecen en el sistema normativo argentino: la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, y posteriormente, la Ley Nº 26.773 del Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En el año 2017, surge la Ley Nº 27.348 "Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo" (BO. 24/02/2017) y consecuentemente, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo dicta la Resolución Nº 298/2017, predestinada a reglamentar la normativa.

Una de las mayores discusiones y debates legislativos se sucedió con el nacimiento de la Ley Nº 27.348, que estaba destinada a reformar la Ley de Riesgos de Trabajo (Ley N° 24.557, 1995). Sin dudas, significó un cambio y labor transcendental en el ámbito laboral, particularmente por cómo llegó a tener vigencia y se aplicó a las cuestiones referentes a los accidentes de trabajo y enfermedades. En ese marco se deben analizar los derechos y garantías del trabajar y su posible vulneración en la imposición del procedimiento que determina la Ley Nº 27.348.

Las "comisiones médicas jurisdiccionales" en el diseño de la Ley Nº 27.348 fueron creadas con el objetivo de dar soluciones a los problemas que se generan debido a las contingencias en la Ley de Riesgos del Trabajo. Es transcendental comprender que las "comisiones médicas jurisdiccionales" constituirán una instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial para que el trabajador requiera la determinación de su enfermedad o incapacidad, y también las respectivas prestaciones dinerarias en el marco de la LRT. Teniendo en cuenta estos puntos normativos, se desarrollarán todas las cuestiones vinculadas a la constitucionalidad de la Ley Nº 27.348, indagando si la misma resulta acorde a los derechos y garantías del trabajador.

El problema jurídico de investigación es el siguiente: conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador ¿resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial?

1.6. Hipótesis

El presente trabajo tiene la siguiente hipótesis: conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta inconstitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

Por consiguiente, acorde a las normativas constitucionales e internacionales resulta plausible comprender que existe una contradicción en la regulación que plantea la Ley Nº 27.348 en lo referente a las comisiones médicas y las garantías constitucionales (defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley), y también los principios rectores que protegen los derechos del trabajador, por lo tanto, resulta inconstitucional la normativa aludida. Al margen de ello, existe una alternativa para no llegar a la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348.

A lo largo del trabajo, se pretenderá confirmar o rechazar la hipótesis que como se indicó pretende responder si, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

2. CAPÍTULO II:

"Los derechos del trabajador en el marco del ordenamiento jurídico argentino"

Sumario: 2.1. Los derechos del trabajador a lo largo de la historia. - **2.1.1.** Nociones generales de derecho del trabajo. - **2.1.2.** Orden jerárquico y orden de prelación: conflictos de normas**.** - **2.1.3.** Constitucionalismo social (art. 14 bis, CN). - **2.2.** Los principios del derecho del trabajador en el derecho argentino. - **2.2.1.** Concepto y funciones. - **2.2.2.** Los principios más relevantes en el ámbito laboral. - **2.3.** Los derechos del trabajador: las garantías constitucionales e internacionales de derechos humanos.

2. CAPÍTULO II: LOS DERECHOS DEL TRABAJADOR EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARGENTINO

Los derechos del trabajador fueron aumentando debido a los reclamos que los propios trabajadores proclamaban. Esto fue ocurriendo, ya que en la historia del trabajo humano se comenzó con el movimiento social y económico en la cual aparece la revolución industrial. El actor principal fue el trabajador, puesto que era quien realizaba los trabajos especializados y forzosos. Seguidamente, el trabajo humano fue evolucionado desde la etapa "preindustrial", pasando luego por la etapa "industrial", hasta la actualidad, que sería la etapa "posindustrial". En estos periodos, siempre se ha procurado desde el derecho laboral argentino proteger al trabajador y actualizar las normativas a la realidad social del país.

La evolución del respectivo derecho del trabajo en la Argentina se comienza a dar a partir de la idea de protección del trabajador, y también sobre la base de equilibrar las desigualdades sociales que representan las relaciones laborales. El derecho del trabajador busca amortiguar y colocar en un pie de igualdad a la relación laboral entre el trabajador y empleador. Al mismo tiempo, el Estado pretende resguardar el "trabajo" producto de que es la actividad que moviliza a la sociedad. Además, permite que la civilización evolucione y es la fuente principal de bienes y servicios inevitables para satisfacer las necesitades de las personas.

Los derechos del trabajador se encuentran protegidos por las garantías constitucionales e internacionales de derechos humanos, especialmente desde la reforma constitucional del año 1994. El diseño constitucional garantiza que las normas sustanciales y procesales en el ámbito laboral respecten este marco legal, ya que, de lo contrario, resultaría inconstitucional toda normativa que vulnere los derechos reconocidos en los instrumentos constitucionales e internacionales.

En efecto, en este capítulo se analizarán los derechos del trabajador en el marco del ordenamiento jurídico argentino. Para ello, se desarrollarán los siguientes temas: los derechos del trabajador a lo largo de la historia: nociones generales de derecho del trabajo; orden jerárquico y orden de prelación: conflictos de normas; y constitucionalismo social emergente del art. 14 bis de la Constitución Nacional. Seguidamente, se estudiarán los principios del derecho del trabajador en el derecho argentino (concepto, funciones y principios más relevantes en el ámbito laboral). Para cerrar el apartado, se describirán los

derechos del trabajador en el contexto de las garantías constitucionales e internacionales de derechos humanos.

2.1. Los derechos del trabajador a lo largo de la historia

Los derechos del trabajador fueron aumentando debido a los reclamos que los propios trabajadores proclamaban. Esto fue ocurriendo, ya que en la historia del trabajo humano se comenzó con el movimiento social y económico en el cual aparece la revolución industrial. El actor principal fue el trabajador, puesto que era quien realizaba los trabajos especializados y forzosos.

El trabajo humano fue evolucionado desde la etapa "preindustrial", pasando luego por la etapa "industrial", hasta la actualidad, que sería la etapa "posindustrial". En estos periodos, siempre se ha procurado desde el derecho laboral argentino proteger al trabajador y actualizar las normativas a la realidad social. De acuerdo con Mirolo (1998) la aparición del derecho del trabajo surge a partir de que:

> (…) El Estado a través de sus órganos legislativos impulsó una serie de normas deslinadas a proteger el trabajo y al trabajador. Con ello. podría aseverarse que tiene su origen el derecho del trabajo llevando a algún autor a sostener que se constituye así en el hijo primogénito de la cuestión social. La única forma que tiene el mundo democrático para evitar excesos y fijar condicionamientos para evitar la explotación, no es otra entonces que las normas jurídicas, las que comienzan a tener destinatarios concretos. (pp. 29-30)

Al respecto, en relación con el sistema laboral argentino se precisa que el derecho del trabajo es aquella "rama del derecho privado que se ocupa de las relaciones individuales y colectivas entre los trabajadores dependientes y los empleadores, con el fin de reglar sus derechos y deberes (De Diego, 2011, p. 63).

Se ha desarrollado que el trabajo es el medio de apoyo del individuo y de su realización como persona y como integrante de la comunidad a que corresponde. En el siglo XX se lo ha revalorizado reconociéndose que tiene contenidos económicos, espirituales y sociales, ya que viabiliza no sólo el acceso a los bienes y la creación de nuevos bienes, sino que promueve el progreso integral del individuo y de la sociedad. El derecho del trabajo como institución social ayuda a superar dificultades relacionadas con ciertas circunstancias básicas de la vida humana, especialmente las vinculadas a la escasez de

recursos y con la vulnerabilidad de los trabajadores ante el poder económico de los empresarios (Fernández Madrid, 2007).

A continuación, se abordarán los siguientes puntos relativos a las nociones generales de derecho del trabajo, orden jerárquico y orden de prelación: conflictos de normas, y constitucionalismo social (art. 14 bis, CN).

2.1.1. Nociones generales de derecho del trabajo

La evolución del respectivo derecho del trabajo en la Argentina se comienza a dar a partir de la idea de protección del trabajador, y también sobre la base de equilibrar las desigualdades sociales que representan las relaciones laborales. El derecho del trabajador busca amortiguar y colocar en un pie de igualdad a la relación laboral entre el trabajador y empleador. Sostienen los autores De Ugarte (2020) y Etala (2002) que el trabajador está en una situación de inferioridad con respecto al empleador.

La legislación del trabajo propiamente dicha hizo su incursión dictando medidas protectoras para el trabajador, como, por ejemplo: limitación de la jomada laboral, la regulación del trabajo de las mujeres y los niños, la fijación de los descansos, la protección contra los accidentes del trabajo. Posteriormente, surgen las regulaciones del salario vital y un sistema de jubilaciones y pensiones (Fernández Madrid, 2007).

En materia laboral comenzaron a aparecer: en el año 1904, el primer proyecto de ley de trabajo redactado por Joaquín V. González y enviado al Congreso de la Nación. En el año 1905, fue sancionada la Ley Nº 4611, considerada la primera ley del trabajo, que como novedad prohibió trabajar los domingos. En 1907 fue sancionada la Ley Nº 5291, regulatoria del trabajo de mujeres y niños, reformada ulteriormente por la Ley Nº 11.317 (1924). En año 1914 fue dictada la Ley Nº 9511, que instituía la inembargabilidad de los bienes del trabajador. En año 1915 se dictó la primera ley regulatoria de los accidentes del trabajo (Ley Nº 96S8), que residió con distintas modificaciones hasta 1991. En el año 1921 fue dictada la Ley Nº 11.127, que reglamentaba las normas de seguridad industrial, y en 1929 surge la Ley Nº 11.544 referente a la jornada laboral. En 1934 fue sancionada la Ley Nº 11.729, que hasta 1973 fue la norma regulatoria de las relaciones del trabajo (Grisolia, 2019).

Sobre esta evolución del derecho del trabajo, manifiesta con razón el autor Fernández Madrid (2007) que:

> La evolución del derecho del trabajo en nuestro país ha sido diferente de la europea, pues un tardío proceso de industrialización determinó que salvo en lo relativo al régimen de descanso semanal, accidentes de trabajo y limitación en la jomada de labor, las instituciones fundamentales del derecho del trabajo se desarrollaran después de los años 30; que por razones políticas creciera el derecho tutelar después de 1943, acompañando a un cambio en la economía del país y que una fecunda labor jurisprudencial sobre la ley 11.729. (pp. 2-3)

Posteriormente, la reforma constitucional de 1949 hace que el derecho del trabajo alcance su rango constitucional, al incorporar a los derechos al trabajo la retribución justa, la capacitación del trabajador, las condiciones dignas de trabajo, el cuidado de la salud, el bienestar personal y familiar del trabajador, la seguridad social, el progreso económico y la agremiación. Sin embargo, la Constitución Nacional del año 1949 fue suprimida al originarse el golpe de Estado de 1955 (Grisolia, 2012, 2019).

Consecuentemente, en el año 1957 se engendró una nueva reforma constitucional incorporando el art. 14 bis que reconoce los derechos del trabajador, los derechos sindicales y los derechos provenientes de la seguridad social (Bidart Campos, 2005, 2008). Seguidamente, se dicta la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo en el año 1974, y sus modificaciones a través de la Ley Nº 21.297 del año 1976. Surge también la Ley Nº 24.557 de Riesgos del Trabajo (y sus reformas: Ley Nº 26.773 y Ley Nº 27.348). Por último, señala Grisolia (2019) que es importante destacar la vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación del año 2015.

Es interesando resaltar como plantea De Diego (2011) que:

> El trabajo, en cualquier caso, siempre tuvo un sentido ético y un profundo significado desde el punto de vista religioso y social. Es en función de ello, que se puede observar - a través de la historia— una larga lista de hechos y circunstancias en los cuales se defienden los derechos de los trabajadores, fundamentalmente, en procura de custodiar la dignidad del hombre que trabaja y con ello, amparar también a su familia. También tiene un sentido económico, frente a la escasez de bienes y de servicios, y la prioridad humana de acceder a ello para la subsistencia y el bienestar del mismo sujeto y de su grupo familiar. (p. 29)

El concepto legal del trabajo surge a partir del art. 4 de la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo, en la cual se determina que es la actividad lícita fundada en la actividad productiva y creadora del individuo, la que se efectúa a cambio de una remuneración.

2.1.2. Orden jerárquico y orden de prelación: conflictos de normas

En el sistema normativo argentino existe un orden de jerárquico y un orden de prelación de las normas jurídicas aplicadas a los trabajadores. En realidad, esto no sería un problema, ya que las normativas (Constitución Nacional, Tratados Internacionales, etc.) que se encuentran en un mayor grado de superioridad (por ejemplo, a leyes nacionales, decretos, etc.) deberán ser aplicadas al caso concreto.

Sin embargo, explica Grisolia (2012, 2019) que el orden jerárquico emerge de lo regulado en los arts. 31 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.[1] La reforma constitucional del año 1994 fue fundamental para lograr que los derechos humanos tengan un papel relevante en el ordenamiento jurídico argentino, y que no puedan ser ignorados por quienes detentan el poder.

Desde el punto de vista de Fernández Madrid (2007), se considera que:

> La interpretación superadora y sistemática para el futuro respecto del juego armónico del art. 31 y del art. 75 inc. 22 CN establece que el primero se refiere al conjunto de normas que integran el orden jurídico federal por sobre el de las provincias, antes que un orden de prelación hacia el interior de ese sistema federal, con lo que pasa a ser la segunda norma (art. 75 inc. 22) el que resitúa la relación entre las fuentes o el lugar jerárquico del Derecho Internacional Público. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido el carácter operativo de los Tratados Internacionales al sostener que la Convención Americana sobre Derechos Humanos rige en las condiciones de vigencia de esa Convención en el ámbito internacional, considerando particularmente la efectiva aplicación jurisprudencial y su interpretación (caso "Giroldi"). (p. 82)

En el plano jerárquico, explican los autores Bidart Campos (2005, 2008) y Ziulu (2014) encontramos que la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (art. 75 inc. 22, CN) están en primer orden de importancia; seguidamente se sitúan los demás Tratados Internacionales (art. 75 inc. 24, CN), luego las leyes nacionales, y finalmente los convenios colectivos y laudos arbitrales (voluntarios u obligatorios) con fuerza de convenios colectivos, y los usos y costumbres.

Por su parte, agregan los autores De Diego (2011) y Grisolia (2012) que, en el derecho del trabajo, el orden jerárquico de las normas no concuerda con el orden de prelación o de aplicación concreta de ellas a un caso determinado, ya que manda el principio

[1] Confr. Constitución Nacional. Arts. 31 y 75 inc. 22

protectorio, materializado en tres reglas básicas: in dubio pro operario, la regla de la norma más favorable y la regla de la condición más beneficiosa.

Indiscutiblemente, el derecho laboral pretende proteger al trabajador de los abusos de poder, esta cuestión implica que una norma de jerarquía inferior pueda preponderar sobre otra de jerarquía superior, si resulta más favorable al trabajador. De ello se puede inferir la importancia de los principios del derecho del trabajo para solucionar cuestiones de conflictos normativos, pues, como se explicó, siempre debe prevalecer la norma que acuerda más beneficios al trabajador.

2.1.3. Constitucionalismo social (art. 14 bis, CN)

En nuestro país, en la época del Constitucionalismo Clásico el Estado poseía un rol pasivo, puesto que, únicamente se limitaba a reconocer los derechos civiles y políticos de las personas. Seguidamente, a mediados del Siglo XIX se origina una crisis en el mundo, debido a razones sociales y económicas que implicaban una mayor intervención del Estado en la vida social de las personas.

Da a conocer Martínez Vivot (1994) y Quiroga Lavié (2009) que esta problemática impedía que los derechos civiles y políticos puedan ser gozados por los individuos, ya que la riqueza y la acumulación de poder solamente se concentraba en algunos pocos. En los países más industrializados se veía una desigualdad en las relaciones laborales entre el empleador y trabajador, la situación en ese momento era totalmente desproporcionada, lo que acentuaba aún más la crisis.

En consecuencia, surgen los derechos sociales con el fin de asegurar los derechos del trabajador, parte más débil de la relación laboral. El objetivo fue crear normas laborales predestinadas a salvaguardar al sector más débil: el trabajador, y lograr el bien común de la comunidad.

En Argentina, surge el “constitucionalismo social” a partir de la Constitución Nacional del año 1949, que incorporó varios derechos sociales. De esta manera, se muestra el art. 14 bis de la Carta Magna, que recién fue agregado en el año 1957 (Sabsay & Manili, 2009). Aquí se determina que el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagados, retribución justa, salario mínimo vital móvil, igual remuneración por igual tarea, participación en las ganancias de las empresas,

con control de la producción y colaboración en la dirección, protección contra el despido arbitrario, estabilidad del empleado público y organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial (art. 14 bis, CN).

Al mismo tiempo, se establece que estará garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje, y el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo (art. 14 bis, CN).

Se expresa que el Estado concederá los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. Se dictará una ley especial que contendrá el seguro social obligatorio, que existirá a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes. Así también surgen las jubilaciones y pensiones móviles, la protección integral de la familia, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna (art. 14, CN). Ello permite concluir que los derechos sociales estaban destinados a proteger a las personas más débiles y vulnerables (trabajador), y que claramente son necesarios para el progreso de un país.

Al respecto ha explicado Gelli (2004) que el art. 14 bis de la CN contiene tres tipos de derechos. La primera parte, enuncia los derechos personales del trabajador en relación de dependencia; en la segunda parte, aparecen los derechos colectivos del trabajo, adecuados para las asociaciones gremiales y, posteriormente, otorga los derechos de la seguridad social atribuidos a la persona humana, sean trabajadores en relación de dependencia o no, y a la familia.

Con razón se ha planteado que:

> En consonancia con ello, la legislación laboral interna y los compromisos internacionales asumidos por el país, desarrollaron principios —por ejemplo, in dubio pro operario— y derechos y garantías de protección del trabajo en todas sus formas. Sin embargo, sucesivas emergencias económicas, el desplazamiento del país de los mercados internacionales y el decrecimiento del empleo convirtieron al art. 14 bis en una formulación normativa cada vez más ajena a la realidad, sobre todo en materia de seguridad social. (Gelli, 2004, pp. 117-118)

Los problemas mencionados y las diferentes interpretaciones sobre el art. 14 bis de la CN, en lo referente a si era considerada una norma operativa o programática acentuó la

discusión en doctrina y jurisprudencia (Orihuela, 2008). En la actualidad, se podría decir siguiendo a Gelli (2004) que el art. 14 bis es una formulación normativa programática, pues está destinada a orientar la actuación del Estado en materia de derecho laborales.

Como bien ha señalado Ziulu (2014), el trabajo es un acto humano y no una simple mercancía gobernada por las leyes de la oferta y la demanda. La protección específica manifestada por la cláusula constitucional del art. 14 bis exclusivamente tiene la pretensión de equilibrar respectivamente las posibilidades como naturalmente corresponde que sea entre el trabajador y empleador.

2.2. Los principios del derecho del trabajador en el derecho argentino

Como se ha mostrado, en nuestro país los derechos sociales del trabajador (art. 14 bis, CN) se han incorporado para proteger la parte más débil de la relación laboral: el trabajador. La normativa constitucional del art. 14 bis obliga al Estado a actuar y ajustar su legislación laboral asegurando los derechos sociales enunciados, con el fin de ordenar el régimen social y económico del país, y también afirmar el bienestar general de las personas.

En ese marco ingresan los principios del derecho del trabajador en el derecho argentino, pues son directrices que protegen al trabajador y limitan la actuación y abuso de poder del Estado. A continuación, se estudiará la conceptualización y funciones de los principios rectores del derecho del trabajo y, por último, se desarrollarán los principios más relevantes en materia laboral.

2.2.1. Concepto y funciones

Los principios generales relacionados con el derecho del trabajo son relevantes para solucionar problemas referentes a casos concretos, particularmente cuando se afectan derechos constitucionales e internacionales de derechos humanos. Para Grisolia (2019) los principios del derecho del trabajo son pautas superiores procedentes de la conciencia social sobre la organización jurídica de una sociedad que cimientan el ordenamiento jurídico y colocan al juez o al intérprete de la norma.

Para De Diego (2011) la conceptualización de los principios generales del derecho del trabajo, parte de la idea de que son reglas o pautas inalterables que rigen la materia laboral

y poseen un fin que es proteger la dignidad del trabajador y resguardar los eventuales abusos del empleador, al mismo tiempo de preservar la unidad sistemática y orientar al intérprete como al legislador dentro de la rama específica. Al respecto expresa que:

> En rigor, uno de los elementos que caracterizan la autonomía de una rama jurídica es la existencia de sus propios principios. Corresponde afirmar, pues, que hace a la esencia de nuestra rama del derecho que sus principios tengan identidad propia y se diferencien de los que rigen en otras materias. Esta definición nos introduce en el análisis de los principios generales del derecho del trabajo, que fueron incluidos por el legislador a través de distintas normas legales. (De Diego, 2011, p. 107)

Por lo tanto, dichos principios son reglas inalterables e ideas fundamentales que conforman las bases sobre las cuales se sostiene todo el ordenamiento jurídico del trabajo y su fin último es proteger la dignidad del trabajador y proyectar su eficacia, al iniciarse, durante el desarrollo y hasta el momento de la extinción de la relación laboral (Grisolia, 2012, 2019).

Siguiendo a Grisolia (2019) son cuatros las funciones de los principios del derecho del trabajo. La primera ocupación corresponde a la función "orientadora e informadora", está destinada al legislador y restringe su actuar acorde a las pautas superiores, orientando a quien debe sancionar una ley y usando como fundamento del ordenamiento jurídico en una función de política legislativa. La segunda función es la "normativa o integrativa", y se usa como una herramienta técnica para cubrir una laguna del ordenamiento jurídico laboral, desempeña el rol de integrar el derecho, operando como fuente supletoria en caso de ausencia de la ley (art. 11 de la LCT).[2] Otra de las funciones importantes es la "interpretadora", y es aquella que establece reglas de orientación para el juez o interprete de la norma laboral. Por último, la función de "armonización de la política legislativa y judicial", destinada a resguardar la unidad sistémica del derecho e impedir que tanto el legislador al sancionar la ley como el juez al interpretarla se aparten del ordenamiento jurídico.

Por último, enseña De Diego (2011) que los principios generales del derecho del trabajo tienen las siguientes funciones: son un elemento de integración jurídica, y además, conforman una regla que orienta e integra la interpretación, e igualmente, impiden desvíos y preservan la unidad sistemática y cubren las lagunas del derecho.

[2] Confr. Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo. Art. 11.

2.2.2. Los principios más relevantes en el ámbito laboral

Para que una materia sea importante y tenga autonomía como rama del derecho debe tener sus propios principios y reglas. Este es el caso del derecho laboral, en el cual los principios rigen para ordenar y orientar el ordenamiento jurídico del trabajo. En consecuencia, los principios más relevantes en el ámbito laboral son los siguientes: el principio protectorio, del cual deriva tres reglas: a) in dubio pro operario; b) regla de la aplicación de la norma más favorable; c) regla de la condición más beneficiosa. A su vez, se agregan los principios de irrenunciabilidad de los derechos, de la continuidad de la relación laboral, de primacía de la realidad, de buena fe, de no discriminación e igualdad de trato, de equidad, de justicia social, de gratuidad, de razonabilidad de progresividad.

El llamado *principio protectorio* esta destinado a proteger la dignidad del trabajador en su condición de persona humana, y se exterioriza en técnicas dirigidas a equilibrar las diferencias preexistentes entre trabajador y empleador (Grisolia, 2019). Estas técnicas están orientadas al legislador para que cumpla la clausula constitucional del art. 14 bis. El principio protectorio fue conceptualizado como:

> (…) aquel que tiene por fin amparar al trabajador en virtud del desequilibrio (hiposuficiencia) que existe frente a la superioridad del empleador. El principio protectorio es uno de los elementos caracterizantes del derecho del trabajo, que no sólo evidencian el desequilibrio entre las partes del contrato individual, sino que demuestran el esfuerzo del legislador por buscar que aquellas diferencias busquen un punto de equilibrio, que neutralice las mismas. En gran medida, el art. 14 bis de la Constitución Nacional, en su enunciado inicial en el que garantiza al trabajador la protección de las leyes, hace referencia a un ámbito mayor que el mismo principio protectorio. (De Diego, 2011, p. 110)

En lo respectivo a la protección del trabajador expresa Decurgez (2018) que existe el "principio *in dubio pro operario*", que instituye en caso de duda o incertidumbre en la hermenéutica de la norma jurídica, se favorecerá al trabajador. Este principio es vital para eliminar desigualdades que se dan en el derecho laboral. En ese sentido, la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo en el art. 9 determina que:

> En caso de duda sobre la aplicación de normas legales o convencionales prevalecerá la más favorable al trabajador, considerándose la norma o conjuntos de normas que rija cada una de las instituciones del derecho del trabajo. Si la duda recayese en la

> interpretación o alcance de la ley, o en apreciación de la prueba en los casos concretos, los jueces o encargados de aplicarla se decidirán en el sentido más favorable al trabajador.

Acá se consagra el "principio *in dubio pro operario*", o bien el denominado principio de la norma más favorable para el trabajador (art. 9, LCT), situación que claramente debe ser cumplida por la legislación laboral y aplicarse por los tribunales de justicia. Al mismo tiempo, la *regla de la norma más favorable* se usa cuando existe duda o incertidumbre acerca de la aplicación de una norma a un caso concreto (Grisolia & Ahuad, 2009). El juez debe inclinarse por aquella que resulte más favorable al trabajador, aunque sea de jerarquía inferior (Etala, 2002).

Asimismo, explica Grisolia (2019) que existe otra pauta que se desprende del principio protectorio que es la *regla de la condición más beneficiosa*, que significa que si la condición anterior es más beneficiosa para el trabajador esta debe prevalecer antes que la nueva (o posterior situación). La condición más favorable para el trabajador siempre debe ser respetada, exclusivamente, en el art. 7 de la LCT se dispone que: "las partes, en ningún caso, pueden pactar condiciones menos favorables para el trabajador que las dispuestas en las normas legales".

El *principio de progresividad* en materia de derechos sociales (derechos laborales), encuentra su sustento normativo en el art. 14 de la CN, pues aquí se establece una garantía constitucional que impide la regresión de derecho reconocidos por las normas legales y que transgredan el orden público laboral. Sobre esta cuestión sostiene Grisolia (2019) que el principio de progresividad impone el deber de que ante cada reforma (y/o modificación) normativa en materia laboral, se vaya progresivamente ampliando la protección del trabajo y no se disminuyan los derechos. Envuelve la recuperación de derechos de los trabajadores, reformando la legislación, incorporando ascendentes beneficios laborales en las leyes y los convenios colectivos de trabajo, y concordando la jurisprudencia con los principios y garantías de carácter protectorio. Por lo tanto, solamente esta admitida la progresividad de los derechos laborales en beneficio del trabajador.

Al mismo tiempo, se reconoce el *principio de irrenunciabilidad* que establece como pauta que, en el derecho del trabajo cuando el trabajador renuncia a un derecho lo hace por falta de capacidad de negociación o por ignorancia, obligado por la desigualdad jurídico-económica con el empleador (Grisolia, 2019; Rodríguez Mancini, 2013). No se permite la renuncia de derechos laborales consagrados en las normativas legales, esto se justifica

en la necesidad que muchas veces tiene el trabajador para conservar el puesto de trabajo y el posible aprovechamiento de esto del empleador; aquí la razón de la prohibición. Este principio se consagra en los arts. 7, 13, 15, 58 y 260 de la LCT (Rodríguez Mancini, 2013). Sin embargo, se lo reconoce expresamente en el art. 12 de la LCT, que dispone: "será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en esta ley, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción".

Seguidamente se reconoce el *principio de continuidad de la relación laboral*, este tiene la finalidad de mantener la fuente de trabajo, por lo tanto, si existe duda o incertidumbre del contrato de trabajo, como de cualquier otra relación laboral (distintos tipos de contratos de trabajo) se admitirá la continuidad del vínculo de trabajo, con el fin de otorgar seguridad y tranquilidad al trabajador (Grisolia & Ahuad, 2009).

Por otro lado, el *principio de reparación integral* determina que cuando se realiza un daño a un tercero, ya sea lesionando su integridad corporal, sus bienes o transgrediendo sus derechos fundamentales (dignidad de la persona, intimidad, libertad, patrimonio, etc.), quien haya incurrido en aquello, está obligado a reparar las consecuencias de las afectaciones producidas a la víctima (Grisolia, 2019). En consecuencia, el derecho a la reparación integral se aplica cuando los derechos del trabajador son menoscabados injustamente. Este criterio fue sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Soria"* del año 2010.[3]

En los casos concretos laborales se aplica el *principio de no discriminación e igualdad de trato*, el cual tiene la finalidad y espíritu del contenido del art. 16 de la Constitución Nacional. En efecto, se reconoce la igualdad ante la ley y hace mención a la "igualdad entre iguales y en igualdad de situaciones". Se amplía al plano salarial del trabajador a través de la normativa constitucional del art. 14 bis que determina el principio de igual remuneración por igual tarea (Grisolia & Ahuad, 2009; Grisolia, 2019).

En la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo reconoce el *principio de primacía de la realidad* en el art. 14, otorgando primacía a los hechos existentes y no a los simulados o aparentados por el empleador, es decir, se les brinda prioridad a los acontecimientos laborales que realmente y efectivamente sucedieron en la realidad. Esta pauta interpretativa protege al trabajador de los abusos de poder que existen en los vínculos

[3] Confr. CSJN: "Soria, Carlos Alberto c/ Provincia Aseguradora de Riesgo de Trabajo S.A." (07/09/2010)

laborales y empresariales. Al mismo tiempo, se reconoce el *principio de buena fe* receptado en el art. art. 63 de la LCT, en el cual se señala que las partes están obligadas a obrar de buena fe, ajustando su conducta a lo que es propio de un buen empleador y de un buen trabajador, tanto al celebrar, ejecutar o extinguir el contrato o la relación de trabajo. Como se observará esta pauta aparece también en el art. 11 de la LCT.

El *principio de equidad* resulta relevante ya que consagra la resolución de casos concretos acorde la justicia, ya sea porque es una situación que genera una cuestión disvaliosa o no deseada por el legislador. En ese caso el juez tiene que solucionar aplicando la justicia y asegurando los derechos del trabajador. Al respecto el art. 11 de la LCT establece que cuando un asunto no pueda resolverse por aplicación de las normas que rigen el contrato de trabajo o por las leyes análogas, se decidirá acorde a los principios de la justicia social, a los generales del derecho del trabajo, la equidad y la buena fe. Como se puede advertir, acá también se reconoce el *principio de justicia social* que protege la dignidad del trabajador y su libertad.

2.3. Los derechos del trabajador: las garantías constitucionales e internacionales de derechos humanos

Los derechos del trabajador se encuentran protegidos por las garantías constitucionales e internacionales de derechos humanos, especialmente desde la reforma constitucional del año 1994, en la cual se otorgó jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (art. 75 inc. 22, CN),[4] y superioridad sobre las leyes nacionales a los demás Tratados Internacionales (art. 75 inc. 24, CN).[5]

Por lo tanto, el diseño constitucional garantiza que las normas sustanciales y procesales en el ámbito laboral respecten este marco legal, ya que, de lo contrario, resultaría inconstitucional toda normativa que vulnere los derechos reconocidos en los instrumentos constitucionales e internacionales. Igualmente, podría ocasionar responsabilidad internacional si Argentina (Estado Parte) no cumple con los compromisos y normativas a las cuales adhirió para garantizar un "piso" los derechos de los trabajadores.

Por lo tanto, los derechos de los trabajadores se ven protegidos por las garantías constitucionales, las cuales se describen a continuación.

[4] Confr. Constitución Nacional. Art. 75 inc. 22.
[5] Confr. Constitución Nacional. Art. 75 inc. 24.

La *defensa en juicio* es un derecho constitucional garantizado por las normativas constitucionales e internacionales de derechos humanos. En consecuencia, es una facultad que tiene toda persona de contar con los recursos y medios necesarios para ejercer su defensa en cualquier proceso donde se vea involucrado.

La inviolabilidad de la defensa en juicio surge del art. 18 de la Constitución Nacional y tiene su relación directa con el acceso a la justicia y tutela judicial efectiva (art. 75 inc. 22, CN). Al mismo tiempo, los autores Quiroga Lavié (1995, 2009) y Gelli (2004) sostiene que la defensa en juicio exige también una defensa efectiva en el proceso (civil penal, laboral, etc.).

El *debido proceso adjetivo*, o bien llamado *"debido proceso legal",* exige el derecho a la revisión judicial suficiente y amplio en el marco de las normativas constitucionales e internacionales de derecho humanos. Esta garantía del trabajador se desprende del derecho a una tutela judicial efectiva consagrado por los arts. 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.[6]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo *"Baena"*[7] del año 2001, reconoció que de los arts. 8 y 25 de la CADH emergen la exigencia de cumplir el debido proceso legal y la consecuente "revisión judicial amplia y suficiente", puesto que son derechos humanos fundamentales para las personas en un Estado de Derecho, ya que siempre se tiene que garantizar la tutela judicial efectiva.

Posteriormente, la CIDH en el fallo *"Barbani Duarte"*[8] del año 2011, sostuvo que no existe revisión judicial amplia y sufriente, si el órgano judicial está impedido de determinar el objeto principal de la controversia, como, por ejemplo: cuando ocurre una limitación a las cuestiones fácticas o jurídicas realizadas por el órgano administrativo que hubieran sido decisivas en la resolución del caso particular.

En lo referente al *juez natural*, el ordenamiento jurídico argentino lo establece como garantía constitucional y un presupuesto primordial de un Estado de Derecho, pues las personas tienen derecho en materia laboral a dirimir sus conflictos legales ante magistrados con competencia, independencia, imparcialidad y autonomía. El plexo constitucional asegura a través del juez natural (arts. 1; 5, 109 y 121, CN) las potestades de la competencia, independencia, imparcialidad y autonomía.

[6] Confr. Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Arts. 8 y 25.
[7] Confr. CIDH: "Baena, Ricardo y otros vs. Panamá" (02/02/2001)
[8] Confr. CIDH: "Barbani Duarte y otros vs. Uruguay" (13/10/2011)

La garantía constitucional del juez natural en materia laboral fue advertida por la CSJN en los fallos *"Castillo"*,[9] "*Venialgo"*,[10] *"Marchetti"*,[11] en donde se consideró que cualquier normativa (ley, decreto, ordenanza, etc.) que obstruya y/o imposibilite el derecho del trabajador de demandar ante su juez natural será inconstitucional.

Por otra parte, el *acceso a la justicia* del trabajador esta garantizado por los arts. 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos,[12] ya que se instituye que toda persona tiene derecho a recurrir a la justicia, ingresando de forma directa a un tribunal competente, mediante un recurso efectivo y rápido. Esta premisa implica el derecho a ser prontamente oído por dicho tribunal, independiente e imparcial.

Al respecto, sostiene el autor Sagüés (2007) que:

> El derecho judicial argentino ha deducido del derecho constitucional a la defensa en juicio ("es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos"), el de contar con la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia y obtener de ellos una sentencia útil (...) En consecuencia ha dicho la Corte que es inconstitucional privar a alguien, compulsivamente, de la intervención de un tribunal de justicia (…). Actualmente se habla de un derecho de acceso a la justicia, que involucra, además de la real posibilidad de ser recibido por un tribunal, contar con los medios para así hacerlo, incluyendo asesoramiento adecuado. (p. 858)

Por último, la *igualdad ante la ley* significa que todos los ciudadanos que habiten el suelo argentino y que se encuentren en similares circunstancias tienen derecho a recibir el mismo tratamiento legal, sin sufrir discriminaciones arbitrarias. Esta cláusula constitucional surge del art. 16 del plexo constitucional que dispone:

> La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Ello permite inferir que el art. 16 de la CN constituye una garantía que nos protege de todos los poderes autoritarios y también de los avances del despotismo. Al mismo tiempo, pretender eliminar las arbitrariedades por parte de unos pocos que detentan el poder del

[9] CSJN: "Castillo, Angel Santos c/ Cerámica Alberdi S.A." (07/09/2004)
[10] CSJN: "Venialgo, Inocencio c/ Mapfre Aconcagua Aseguradora de Riesgos del Trabajo" (13/03/2007)
[11] CSJN: "Marchetti, Néstor Gabriel c/ La Caja ART S.A. s/ ley n° 24.557" (04/12/2007)
[12] Confr. Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Arts. 8 y 25

Estado. Se buscar lograr que los derechos sean ejercidos de forma libre, y se respete la dignidad de la persona (Dalla Vía, 2004).

3. CAPÍTULO III:

"Las "comisiones médicas jurisdiccionales" en la Ley Nº 27.348 complementaria de la ley sobre riesgos del trabajo"

Sumario: 3.1. Los antecedentes históricos y legislativos: accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley Nº 24.557 y Ley Nº 27.348). - **3.2.** Los aspectos más importantes de la Ley Nº 27.348 (complementaria de la LRT). - **3.2.1.** A propósito del nacimiento de la Ley Nº 27.348. - **3.2.2.** Otras características importantes. - **3.3.** Las "comisiones médicas jurisdiccionales" en la Ley Nº 27.348. - **3.3.1.** Nociones generales. - **3.3.2.** La regulación de la Ley Nº 27.348. - **3.3.3.** Las facultades de las comisiones médicas. - **3.4.** Los derechos y garantías constitucionales del trabajador: sobre la constitucionalidad de las "comisiones médicas jurisdiccionales" (Ley Nº 27.348). - **3.4.1.** Las diferentes posturas doctrinales sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de las comisiones médicas. - **3.4.2.** Una alternativa para solucionar el conflicto constitucional de las comisiones médicas en la Ley Nº 27.348.

3. CAPÍTULO III: LAS "COMISIONES MÉDICAS JURISDICCIONALES" EN LA LEY Nº 27.348 COMPLEMENTARIA DE LA LEY SOBRE RIESGOS DEL TRABAJO

El derecho laboral argentino ha sufrido modificaciones a lo largo de la historia, al respecto, basta con solo observar lo que ha acontecido con la normativa destinada a los problemas de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. La legislación argentina fue variando con el correr del tiempo debido a los problemas que se fueron suscitando, puesto que las primeras normativas no eran lo suficientemente satisfactorias en los concernientes sucesos laborales, es decir, los riesgos propios derivados del trabajo.

En ese contexto, en el sistema normativo argentino surge la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, y posteriormente, la Ley Nº 26.773 del Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Al respecto, expresa con razón el autor Decurgez (2018) que la Ley de Riesgos del Trabajo surgió con el propósito de disminuir los costos empresariales, reducir y descomprimir la siniestralidad y eliminar la industria del juicio laboral. Sin embargo, esta cuestion de litigiosidad en el ámbito laboral, fruto del incumplimiento de los deberes de prevención y la alta insatisfacción de los operadores del sistema siguió aumentando, asunto que llevó a dictar otra normativa modificatoria y complementaria a la ley de riesgos del trabajo.

En el año 2017, nace la Ley Nº 27.348 "Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo" (BO. 24/02/2017) y consecuentemente, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo dicta la Resolución Nº 298/2017, predestinada a reglamentar la normativa. En consecuencia, la Ley Nº 27.348 que pretendía solucionar varios problemas terminó por aumentar las discusiones y debates en el derecho laboral, pues, siguió los lineamientos de las anteriores normativas. Al mismo tiempo, se reafirmó que las comisiones médicas tienen facultades jurisdicciones en el marco de lo regulado por los arts. 1 y siguientes de la Ley Nº 27.348, ya que se reconocen la función de decretar en el caso concreto el carácter profesional de la enfermedad o el infortunio, el porcentaje de incapacidad resultante y el importe de las prestaciones dinerarias. Por lo tanto, dichas "comisiones médicas jurisdiccionales" formarán una instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

En este capítulo se brindará al lector un análisis y desarrollo de los antecedentes históricos y legislativos de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley Nº 24.557

y Ley Nº 27.348). Al mismo tiempo, se estudiarán los aspectos más importantes de la Ley Nº 27.348 (complementaria de la LRT): nacimiento de la Ley Nº 27.348 y otras características importantes. Se desarrollarán las cuestiones relativas a las "comisiones médicas jurisdiccionales" en la Ley Nº 27.348 (nociones generales, la regulación de la Ley Nº 27.348 y las facultades de las comisiones médicas). Para terminar, se analizarán y desarrollarán los puntos referentes a los derechos y garantías constitucionales del trabajador: sobre la constitucionalidad de las "comisiones médicas jurisdiccionales" (Ley Nº 27.348): las diferentes posturas doctrinales sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de las comisiones médicas, y una alternativa para solucionar el conflicto constitucional de las comisiones médicas en la Ley Nº 27.348.

3.1. Los antecedentes históricos y legislativos: accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley Nº 24.557 y Ley Nº 27.348)

En Argentina, en el año 1915 se sancionó la Ley Nº 9688 de Accidentes de Trabajo, cuya vigencia transcurrió con sus reformas hasta el año 1991. Consecuentemente, un dato que impactó en el derecho laboral se dio en el año 1968, a través de la Ley Nº 17.711 que reformó el Código Civil de Vélez Sarsfield, pues ahí se introduce la llamada "teoría del riesgo objetivo a la responsabilidad extracontractual" (art. 1113, CC).

En este sentido, explica Grisolia (2012) que en el ámbito del derecho del trabajo se aplicó a los accidentes y enfermedades lo regulado por la ley de accidente de trabajo, cuando el trabajador seleccionaba la opción del art. 17 de la Ley Nº 9688 o, ulteriormente, el art. 16 de la Ley Nº 24.028. Posteriormente, la Ley 9688 fue derogada por la Ley Nº 24.028, que trató de reducir los costos laborales, que en ese tiempo se tornaban excesivos al prever un mecanismo que sorteaba los reclamos por enfermedad y accidentes, pero se mantuvo el derecho de opción. Al respecto, se tiene que señalar que cuando el trabajador usaba la opción de la reparación integral, su reclamo se tenía que tramitar en sede civil y no ante los tribunales del trabajo.

En consecuencia, la Ley Nº 9688 y también la posterior Ley 24.028 poseían un esquema similar, ya que eran reparatorias e indemnizatorias debido a que remediaban el daño causado mediante un pago único (Tanos, 2021). Las normativas a lo largo de la historia sufrieron modificaciones, ya sea en los valores o en los topes. Al mismo tiempo, los trabajadores podían acudir a los tribunales civiles en caso de accidentes y enfermedades,

lo cual implicó que los empleadores contraten seguros por las contingencias y accidentes que se podían generan en el trabajo de los obreros.

Con el tiempo en el derecho argentino entra en vigencia la denominada Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo (LRT), sancionada el 13 de septiembre de 1995 y promulgada el 3 de octubre del mismo año, y se publicó en el Boletín Oficial el 4 del mismo mes y año, comenzando a regir recién el 1 de julio del año 1996. Asimismo, fue modificada por diferentes decretos (1278/2000, BO. 03 /01/2001; 410/2001, BO. 17/04/2001; 1694/09, BO. 06/04/2009; y 1720/2012, BO. 20/09/2012). En dicha normativa se introduce un cambio sustancial en el modo de resolver la problemática de accidentes y enfermedades producidos en el trabajo. A continuación, en el año 2012 se sancionó la Ley Nº 26.773 del "Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales" (BO. 26/10/2012), vigente hasta la actualidad (Tanos, 2021; Tropiano, 2013).

Es relevante comprender que la Ley de Riesgos del Trabajo apareció con la finalidad de disminuir los costos empresariales, reducir la siniestralidad y eliminar la industria del juicio laboral (Burgos & Sevillano, 2017). Sin embargo, esta cuestion de litigiosidad en el ámbito laboral, fruto del incumplimiento de los deberes de prevención y la alta insatisfacción de los operadores del sistema siguió aumentando, asunto que llevó a dictar la Ley Nº 27.348 (Decurgez, 2018).

En ese sentido, se destaca que la Ley Nº 24.557 tenía serios problemas y falencias, en especial en la naturaleza federal del sistema de riesgos de trabajo, y en la no adhesión de las provincias, lo que indiscutiblemente aceleró la sanción y vigencia de la Ley Nº 27.348 (Schick, 2019). Como se ha dicho, a partir de esta problemática en la normativa mencionada, en el año 2017 se sanciona la Ley Nº 27.348 llamada "Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo" (BO. 24/02/2017) y consecuentemente, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo dicta la Resolución Nº 298/2017, destinada a reglamentar la normativa Nº 27.348.

Es importante, señala Grisolia (2012, 2019), comprender que Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo se fundamenta en un sistema de responsabilidad individual de los empleadores, a los que se les exige contratar un seguro obligatorio en entidades aseguradoras de derecho privado especializadas en el tema, como lo son las llamadas "aseguradoras de riesgos del trabajo" (ART) y aseguradoras sin fines de lucro (ART Mutual).

Al mismo tiempo, agrega el autor Julio A. Grisolia que la principal finalidad de la normativa es prevenir la siniestralidad con la disminución del riesgo que:

> se instrumenta por medio de la adopción de medidas de higiene y seguridad industrial, y con prestaciones médicos integrales anteriores al hecho. Pero si el evento dañoso se produce a pesar de la prevención, el daño no se repara simplemente con el pago de una suma única, sino que se apunta a la prestación médica integral del accidentado, a la rehabilitación y a su reinserción laboral (Grisolia, 2019, p. 311).

Po esta razón, la Ley de Riesgos del Trabajo procura ser integral y obligatoria para los empleadores y las ART, partiendo que su objetivo primordial es disminuir la siniestralidad a través de la prevención del hecho, y reducir los costos que implicaban las normativas anteriores.[13] En resumidas cuentas, el objetivo es la prevención de los riesgos derivados del trabajo, la reparación do los daños derivados de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la promoción de la recalificación y la recolocación de los trabajadores afectados y promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras (art. 1, Ley N° 24.557).

Están obligatoriamente incluidos en el ámbito de la LRT: a) los funcionarios y empleados del sector público nacional, de las provincias y sus municipios y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; b) los trabajadores en relación de dependencia del sector privado; c) las personas obligadas a realizar un servicio de carga pública. Se agrega que el Poder Ejecutivo Nacional podrá incluir en el ámbito de la LRT a los trabajadores domésticos, a los trabajadores autónomos, a los trabajadores emparentados por relaciones no laborales, y también a los bomberos voluntarios (art. 2, Ley N° 24.557).

En ese marco se debe conceptualizar a los sujetos esenciales que aparecen en la normativa de la ley de riesgos del trabajo. En consecuencia, el trabajar es el sujeto de la prevención y de la curación o resarcimiento como derivación por haber padecido un accidente de trabajo o una enfermedad profesional. En cambio, el empleador es el sujeto obligado a contratar los servicios de una aseguradora de riesgos del trabajo (ART), y tiene que pagar mensualmente su financiamiento a través de las contribuciones, ya que es responsable directo de la prevención de los problemas a consecuencia del trabajo (Grisolia, 2019).

Al mismo tiempo, explican los autores Formaro (2017) y Grisolia (2019) que las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART y ART Mutual) son las que tienen el deber de brindar las prestaciones en dinero y en especie a los trabajadores damnificados. Las

[13] Confr. Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo. Arts. 1, 2, 3, 4 y 5.

diferentes Superintendencias son entes de control que supervisan a las ART y a las comisiones médicas. Por otro lado, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo es un organismo autónomo de control de las empresas autoaseguradas y de las ART.; estudian el cumplimento de las normas jurídicas de la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo y se ocupa de administrar los fondos en caso de in solvencia de los empleadores o de una ART.

Otros de los organismos del Estado de gran importancia son la Superintendencia de Seguros de la Nación, pues, es aquella que dicta disposiciones para el control de las ART, y también el Ministerio de Producción y Trabajo (secretaría de trabajo) encargado de reglamentar la LRT por medio de resoluciones y decretos. Igualmente, existen otros organismos de gran relevancia en la LRT, como las comisiones médicas (Schick, 2017).

En ese contexto, surge necesario precisar algunos conceptos y nociones que aparecen en la normativa. Así, cuando la LRT alude a las contingencias y situaciones cubiertas, se está refiriendo a que cubre las incapacidades provenientes de accidentes de trabajo, accidentes in itinere y enfermedades profesionales. De esta manera, los accidentes del trabajo, según la LRT, son todo accidente laboral, es decir, el acontecimiento súbito y violento ocurrido por el hecho del trabajo. En cambio, el accidente in itinere es acontecido en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo, o viceversa, siempre que el damnificado no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo. En lo que respecta las enfermedades profesionales, son aquellas que se originan o se generan en el ámbito del trabajo, y deben estar incluidas en el listado del Poder Ejecutivo Nacional.[14]

Sin embargo, explican los autores Schick (2017, 2018, 2019) y Grisolia (2012, 2019) que las enfermedades que no estén incluidas no serán indemnizables (contingencias excluidas), excepto que las incluya la Comisión Médica Central.

Es incuestionable que la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo y sus modificaciones han servido para regular los problemas de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En ese marco, la normativa establece claramente los objetivos de la ley sobre riesgos del trabajo, las personas incluidas en el sistema, el régimen de seguros obligatorio (y su opcional “Seguro de Responsabilidad Civil”, Ley 26.773), contingencias

[14] Confr. Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo. Arts. 6 a 10.

cubiertas, exclusiones, intervención de las comisiones médicas, prestaciones dinerarias, etc.[15]

3.2. Los aspectos más importantes de la Ley Nº 27.348 (complementaria de la LRT)

Como se ha dicho, el derecho laboral argentino ha sufrido modificaciones a lo largo de la historia, y ello se refleja en lo que ha acontecido con la normativa destinada a los problemas de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Al mismo tiempo, señalan Grisolia & Ahuad (2009) que es importante destacar que la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo garantiza los derechos de los trabajadores en el marco de las relaciones laborales, y que también el ordenamiento jurídico establece una Ley de Riesgos del Trabajo.

Aparecen en el sistema normativo argentino la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, y posteriormente, la Ley Nº 26.773 del Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En el año 2017, surge la Ley Nº 27.348 "Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo" (BO. 24/02/2017) y consecuentemente, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo dicta la Resolución Nº 298/2017, predestinada a reglamentar la normativa.

Corresponde mencionar en el estudio que la Ley Nº 27.348 (complementaria de la LRT) fue adherida por las provincias de Jujuy, Salta, Entre Ríos, San Juan, Formosa, Misiones, Corrientes, Rio negro, Neuquén, Chaco, Tierra del Fuego, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.[16]

A continuación, se analizarán y desarrollarán los aspectos más importantes de la Ley Nº 27.348 (complementaria de la LRT), con la finalidad de que el lector pueda comprender la relevancia que ha tenido en el derecho laboral y en las cuestiones jurídicas relativas a los derechos y garantías de los trabajadores en las circunstancias concernientes a los riesgos del trabajo.

---

[15] Confr. Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo; Ley Nº 26.773 del Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; y Ley Nº 27.348 Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo.

[16] Confr. Portal Web Federación Patronal de Seguros S. A. "Mapa de Adhesiones a la Ley Nacional N° 27.348", fecha 06/11/2019, Argentina. Recuperado el 01/07/2021. Disponible [en línea]: https://www.fedpat.com.ar/novedades/art/mapa-de-adhesiones-a-la-ley-nacional-n-27-348-06112019

3.2.1. A propósito del nacimiento de la Ley Nº 27.348

Una de las mayores discusiones y debates legislativos se sucedió con el nacimiento de la Ley Nº 27.348, que estaba destinada a reformar la Ley de Riesgos de Trabajo (Ley N° 24.557, 1995). Sin dudas, significó un cambio y labor transcendental en el ámbito laboral, particularmente, por cómo llegó a tener vigencia y se aplicó a las cuestiones referentes a los accidentes de trabajo y enfermedades.

El origen parlamentario de la Ley Nº 27.348 se produce a consecuencia de un proyecto de ley enviado al Poder Ejecutivo, que fuera aprobado por la Cámara Alta, con 48 votos a favor, 2 en contra de su sanción, y una abstención. Seguidamente, el proyecto de ley fue a la Cámara de Diputados, quienes lo tratarían en las sesiones ordinarias del año 2017 (Decurgez, 2018).

No obstante, el día 20 de enero de 2017 el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 54/17 estableció la normativa que determinaba el proyecto del senado. En dicho texto, en el Considerando se expresa que:

> las Comisiones Médicas Jurisdiccionales creadas por la Ley N° 24.241 y sus modificatorias debe constituir la instancia única, con carácter obligatorio y excluyente de toda otra actuación, para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite u homologue el otorgamiento de las prestaciones dinerarias, en forma previa a dar curso a cualquier acción judicial. (p. 1)

Dicho decreto, como se puede observar ya instituía el carácter único, obligatorito y excluyente de toda otra actuación a las "Comisiones Médicas Jurisdiccionales", lo que implicaba que el trabajar no podía dar curso a la acción judicial sin agotar esta vía. Al margen de lo planteado, el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 54/17 ha asumido facultades legislativas que no le son propias, por ende, se estaba violando el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional.[17] Esta circunstancia

[17] Constitución Nacional. Art. 99: "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (…) inc. 1. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.
El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.
Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.
El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una

significaba la inconstitucionalidad de la normativa propuesta por el Ejecutivo por arrogarse facultades legislativas, que como bien enseñan Gelli (2004) y Orihuela (2008) le están prohibidas.

Para los autores Decurgez (2018) y Schick (2017) este decreto es inconstitucional, debido a que el Congreso de la Nación no intervino en el proceso de creación de ley (legislativo) que manda el plexo constitucional. En consecuencia, ese decreto no podía ser valido, ya que el Ejecutivo estaba legislando, poder que le está vedado por el art. 99 inc. 3 de la CN.

Recuerda el autor Formaro (2017) que ha sido un grosero contexto de caos normativo, inadmisible en un asunto tan relevante en materia laboral y que, ante la incuestionable invasión de las funciones legislativas en cuestiones de derecho sin respaldo constitucional, fue retomado el trámite parlamentario mediante la convocatoria a sesiones extraordinarias. A pesar de todo, sin derogar el decreto, el proyecto de ley fue aprobado el día 15 de febrero de 2017. Se publicó en el Boletín Oficial el día 24 de febrero del año 2017, e igualmente se anunció la Resolución Nº 298/2017 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo que reglamenta dicha normativa.

Conforme lo explica Decurgez (2018), la Ley Nº 27.348 que resulta complementaria de la ley sobre riesgos del trabajo pretende regular e instituir que el trámite administrativo sea obligatorio, es decir, como alternativa excluyente a la acción judicial o extrajudicial, además, modifica la opción competencial para que el trabajador no logre continuar reclamando ante la justicia nacional al eliminar el domicilio de la ART, se reforma el carácter recursivo en detrimento de los derechos del trabajador, y por otro lado, se beneficia al negocio que tiene la ART en estas cuestiones laborales.

En definitiva, la Ley Nº 27.348 denominada "Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo", como se explicó, fue publicada en el Boletín Oficial con fecha 24 de febrero de 2017, pero comenzó a regir el día 5 de marzo de 2017, es decir después del octavo día de su publicación (art. 5, CCCN)[18].

3.2.2. Otras características importantes

ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".

[18] Confr. Código Civil y Comercial de la Nación. Art. 5

La Ley Nº 27.348 complementaria de la ley sobre riesgos del trabajo comenzó a regir el día 5 de marzo de 2017. Al mismo tiempo, dicha normativa contiene normas de naturaleza procesal y otras de derecho de fondo, lo que implica seguir los parámetros regulados por la anacrónica Ley Nº 24.557 en su redacción original, es decir, siguió interfiriendo en cuestiones reservadas a las provincias argentinas, lo que significa una clara invasión a la autonomía provincial.

Esta cuestion ya había sido resuelta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Castillo"*[19] del año 2004, quien entendió que la Nación no puede invadir cuestiones que han sido reservadas a las provincias, como los asuntos de procesales. En virtud de ello, se declaró que el art. 46 inc. 1 de la Ley Nº 24.557 resulta inconstitucional, ya que la Ley de Riesgos del Trabajo ha generado dos consecuencias incompatibles con la Constitución Nacional, por un lado, impedir que la justicia provincial cumpla la misión que le es propia y, por otro lado, desnaturalizar la función del juez federal al convertirlo en magistrado de "fuero común".

Ahora bien, como se ha visto, el ámbito temporal y territorial de aplicación reviste peculiaridades y problemas, puesto que el asunto es central para comprender el régimen. En efecto, carece de aplicación efectiva la Ley Nº 27.348 en todo el territorio nacional hasta tanto las provincias resuelvan voluntariamente adherir a aquellas, en caso contrario regirá el procedimiento provincial.

Al respecto, se explica con razón que:

> en las provincias en las cuales no rige el trámite diseñado por inexistencia de adhesión (art. 4, ley 27.348), la ley 24.557 sigue diciendo —de todos modos— que las encargadas de determinar la naturaleza laboral de las contingencias, la incapacidad y el contenido de las prestaciones, son las comisiones médicas (art. 21, LRT). Disposición que resulta inconstitucional porque las competencias de las justicias provinciales en materia de derecho común no pueden ser invadidas por órganos federales, como la ley 27348 confiesa y acepta (Formaro, 2017, p. 66).

Como se puede advertir, esta cuestion debería ser solucionada, pues, no se pueden invadir asuntos que las provincias deberían regular, es decir, no se puede consentir que las competencias de las justicias provinciales en materia de derecho común sean ocupadas por órganos federales, al margen de la aceptación de la propia Ley Nº 27.348 que demuestra en varios puntos un contrasentido. Así, por ejemplo, la Ley Nº 27.348 modifica

[19] CSJN: "Castillo, Angel Santos c/ Cerámica Alberdi S.A." (07/09/2004)

el texto del ap. 1 del art. 46 de la LRT que determina para su aplicación en todo el país que los dictámenes de las comisiones médicas son apelables ante la justicia provincial (local). En efecto, la norma jurídica incide en el contrasentido absoluto de reglar que la decisión de un órgano administrativo federal se apelará ante un tribunal provincial. Esta circunstancia normativa, no hace más que confirmar la inconstitucionalidad del diseño procesal de la Ley Nº 24.557 y sus modificaciones.

En el ámbito temporal, la normativa entró en vigencia acorde al art. 5 del CCCN, a partir del día 5 de marzo de 2017, por ende, sus disposiciones operan conforme las normas especiales de derecho transitorio que el ordenamiento reconoce. Sin embargo, debemos tener en cuenta que el aspecto procesal está sujeto a reglamentación, y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo en la Resolución Nº 298/2017 estableció que "solo resultarán aplicables al trámite de las actuaciones y los procedimientos administrativos iniciados a partir del 1 de marzo de 2017" (art. 41). Por eso es que los juicios en trámite no resultan atrapados por las nuevas reglas de competencia (Burgos & Sevillano, 2017).

En este sentido, el criterio expuesto por la CSJN en el fallo *"Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires"*[20] del año 1973, fue que las leyes que regulan la competencia son de aplicación inmediata siempre que no contengan disposiciones de las que resulte un criterio distinto. Pero como se mostrará, en este caso se constriñe temporalmente al futuro de la vigencia de las reglas procesales. En consecuencia, la Ley Nº 27.348 solo es aplicable de forma inmediata a las actuaciones y procedimientos administrativos iniciados a partir de la vigencia de la ley, o bien a procesos que hayan cumplidos sus etapas (siempre que no importe una violación al principio de preclusión). Esta última cuestión fue resulta por la CSJN en el fallo "*Cantos"*[21], interpretando el Alto Tribunal que las normas procesales resultan de aplicación inmediata, siempre que en el juico no afecte la validez de actos ya cumplidos de acuerdo con las leyes anteriores.

Por otra parte, es necesario advertir que la normativa de la Ley Nº 27.348 viene a disminuir y desinflar la litigiosidad en materia de riesgos del trabajo. En ese sentido, da a conocer el autor Macoretta (2017) que:

> Según los últimos datos aportados por la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, las demandas por accidentes laborales en octubre de 2016 aumentaron un

[20] CSJN: "Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires c/ S.R.L. Ayacucho" (06/11/1973)
[21] CSJN: "Cantos, José María c/ Santiago del Estero Provincia de y/o Estado Nacional" (17/03/1998)

> 19 % respecto de octubre de 2015 (…). La modificación de la ley 24.557 surge como consecuencia de los niveles de litigiosidad y descapitalización empresaria invocada por las aseguradoras de riesgos del trabajo, pretendiendo trazar a los trabajadores un camino al resarcimiento por las indemnizaciones dinerarias a través de organismos administrativos integrados por médicos ante los cuales los trabajadores obligatoriamente se deben presentar, para evitarles que deban transcurrir los avatares y costos y costas que involucra una demanda judicial. (p. 1)

Al respecto explica Barbieri (2017) que la Ley Nº 27.348 introduce la actuación de las comisiones médicas como instancia obligatoria, pretendiendo que intervenga como un verdadero filtro a la litigiosidad, que se agote la controversia en la instancia administrativa. A su vez, se reforma la competencia territorial, se fija un nuevo esquema de honorarios periciales con montos. Igualmente se incorporan otros cambios o mejoras para el trabajador damnificado, particularmente lo que hace a la "incapacidad laboral temporaria", el "ingreso base" para el cálculo de las prestaciones y actualización de las "compensaciones adicionales de pago único", entre otros.

3.3. Las "comisiones médicas jurisdiccionales" en la Ley Nº 27.348

La Ley Nº 27.348 ha implicado una novedad en materia de reforma de la normativa de riesgos del trabajo. Especialmente es relevante su análisis ya que a partir de esta legislación se determinan los procedimientos en las causas por enfermedades y accidentes de trabajo, y qué derechos se establecen para el trabajador. Se subraya que la ley introduce la actuación de las comisiones médicas con carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial y también se determina el proceso que deben seguir las partes ante una contingencia regulada en el régimen de riesgos del trabajo (accidente o enfermedad laboral y/o in itinere).

A continuación, se analizarán los siguientes puntos que giran en torno a la problemática que generó el establecimiento de las "comisiones médicas jurisdiccionales".

3.3.1. Nociones generales

Las comisiones médicas jurisdiccionales en el marco de la Ley Nº 27.348 fueron creadas con el fin de dar soluciones a los problemas que se generan debido a las contingencias en la Ley de Riesgos del Trabajo.

En transcendental comprender que las comisiones médicas jurisdiccionales constituirán una instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial para que el trabajador requiera la determinación de su enfermedad o incapacidad, y también las respectivas prestaciones dinerarias en el marco de la LRT. Al mismo tiempo, la Ley Nº 27.348 establece otras cuestiones que impactarán en el derecho laboral.

3.3.2. La regulación de la Ley Nº 27.348

La normativa de la Ley Nº 27.348, que como se ha dicho es complementaria de la ley sobre riesgos del trabajo, en el art. 1 dispone 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.[22]

En consecuencia, se establece que las comisiones médicas jurisdiccionales formarán una instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial para que el trabajador requiera la determinación de su enfermedad o incapacidad, y también las respectivas prestaciones dinerarias en el marco de la LRT.

Seguidamente, la normativa reglamenta que es competente la comisión médica jurisdiccional perteneciente al domicilio del trabajador, al lugar de efectiva prestación de servicios por el trabajador o, en su defecto, al domicilio en el cual diariamente aquel se reporta, a opción del trabajador, y su resolución agotará la instancia administrativa (Burgos & Sevillano, 2017). Los trabajadores vinculados por relaciones laborales no registradas con empleadores alcanzados por el art. 28 inc. 1 de la Ley Nº 24.557 no están obligados a cumplir con lo explicado anteriormente, y cuentan con la vía judicial expedita (art. 1, Ley Nº 27.348).[23]

[22] Ley Nº 27.348 Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo. Art. 1

[23] Confr. Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo. Art. 28: "Responsabilidad por omisiones. Inc. 1. Si el empleador no incluido en el régimen de autoseguro omitiera afiliarse a una ART, responderá directamente ante los beneficiarios por las prestaciones previstas en esta ley (…)".

Se determina que los honorarios profesionales que incumban por patrocinio letrado y demás gastos en que incurra el trabajador a consecuencia de su participación ante las comisiones médicas estarán a cargo de la concerniente aseguradora de riesgos del trabajo (A.R.T.).

Por otro lado, en el art. 2 de la Ley Nº 27.348 se regula que una vez agotada la instancia establecida en el art. 1, las partes podrán solicitar la revisión de la resolución ante la Comisión Médica Central. En ese sentido, 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. Ahora bien, la resolución 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.

Al mismo tiempo, se establece que los recursos interpuestos resultarán en relación y con efecto suspensivo, a excepción de los siguientes casos, en los que procederán con efecto devolutivo:

> a) cuando medie apelación de la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central en el caso previsto en el artículo 6°, apartado 2, punto c) de la ley 24.557, sustituido por el artículo 2° del decreto 1278/2000; b) cuando medie apelación de la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central en caso de re agravamiento del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional.[24]

Señala la ley que el recurso planteado por el trabajador atraerá al que eventualmente interponga la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central y la sentencia que se dicte en instancia laboral será vinculante para todas las partes. Por lo tanto, los decisorios que pronuncien las comisiones médicas jurisdiccionales o la Comisión Médica Central que no fueren motivo de recurso alguno por las partes, así como las resoluciones homologatorias, pasarán en autoridad de cosa juzgada administrativa acorde a lo determinado por el art. 15 de la Ley Nº 20.744 (art. 2, Ley Nº 27.348).[25]

[24] Ley Nº 27.348 Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo. Art. 2

[25] Confr. Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo. Art. 15: "(…) En todos los casos, la homologación administrativa o judicial de los acuerdos conciliatorios, transaccionales o liberatorios les otorgar la autoridad de cosa juzgada entre las partes que los hubieren celebrado, pero no les hará oponibles a los

Se regula también en el art. 2 de la Ley Nº 27.348 que, las resoluciones de la concerniente comisión médica jurisdiccional y de la Comisión Médica Central deberán ser notificadas a las partes y al empleador. Para todos los supuestos, resultará de aplicación el art. 9 de la Ley Nº 26.773.[26] Consecutivamente, se determina que todas las medidas de prueba originadas en cualquier instancia serán gratuitas para el trabajador. En todos los casos los peritos médicos oficiales que intervengan en las controversias judiciales que se causen en el marco de la Ley Nº 24.557 y sus modificatorias deberán integrar el cuerpo médico forense de la jurisdicción interviniente o entidad semejante que lo substituya. Asimismo, en el supuesto que no haya profesionales que integren los cuerpos médicos forenses para trabajar de inmediato en los procesos judiciales, se habilitará y solicitará su inscripción como peritos médicos.

La Ley Nº 27.348 en el art. 3 determina que se cree y forme el Servicio de Homologación en el ámbito de las comisiones médicas jurisdiccionales, el cual tendrá las funciones y operará acorde los procedimientos distinguidos en el Anexo I de dicha ley. Se establece que la Superintendencia de Riesgos del Trabajo dictará las normas del procedimiento de actuación ante las comisiones médicas jurisdiccionales y la Comisión Médica Central.

Al mismo tiempo, se reglamenta que la comisión médica jurisdiccional tiene que expedirse dentro de los sesenta (60) días hábiles administrativos, contados a partir de la primera presentación debidamente cumplimentada, y el régimen determinará los recaudos a dichos efectos. Así, el plazo será prorrogable por cuestiones de hecho concernientes con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, adecuadamente fundadas. Todos los plazos resultarán perentorios y su vencimiento dejará expedita la vía prevista en el art. 2 de la Ley Nº 27.348. La demora injustificada que lograre imputarse a la comisión médica jurisdiccional hará incurrir en falta grave a los responsables (art. 3, Ley Nº 27.348).

La normativa expresamente invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a lo estipulado. En ese orden, señala que la adhesión importará la

organismos encargados de la recaudación de los aportes, contribuciones y demás cotizaciones destinados a los sistemas de la seguridad social, en cuanto se refiera a la calificación de la naturaleza de los vínculos habidos entre las partes y a la exigibilidad de las obligaciones que de esos vínculos se deriven para con los sistemas de seguridad social".

[26] Confr. Ley Nº 26.773 del Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Art. 9: "Para garantizar el trato igual a los damnificados cubiertos por el presente régimen, los organismos administrativos y los tribunales competentes deberán ajustar sus informes, dictámenes y pronunciamientos al Listado de Enfermedades Profesionales previsto como Anexo I del Decreto 658/96 y a la Tabla de Evaluación de Incapacidades prevista como Anexo I del Decreto 659/96 y sus modificatorios, o los que los sustituyan en el futuro".

delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para proporcionar cumplimiento a los arts. 1, 2 y 3,[27] y también del art. 46 ap. 1. de la Ley Nº 24.557,[28] así como la correspondiente adecuación de los Estados provinciales adherentes de la ley local que resulte oportuna (art. 4, Ley Nº 27.348).

3.3.3. Las facultades de las comisiones médicas

Las comisiones médicas jurisdicciones en el marco de lo regulado por los art. 1 y siguientes de la Ley Nº 27.348, reconocen la función de decretar en el caso concreto el carácter profesional de la enfermedad o el infortunio, el porcentaje de incapacidad resultante y el importe de las prestaciones dinerarias.

En la actualidad, las comisiones médicas continúan siendo una instancia o paso previo obligatorio para iniciar un reclamo judicial, ya que en este lugar se determina e informa al trabajador el diagnóstico respecto de la patología, si es de etiología laboral o no, si ha causado incapacidad definitiva o no, y también las prestaciones dineradas y en especie que incumben. Por lo tanto, se puede rechazar y luego ir a la vía judicial (Grisolia, 2019).

Al respecto, ha explicado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Pogonza"*[29] que las "comisiones médicas" en el marco de la Ley Nº 27.348 poseen facultades jurisdiccionales, pues, son organismos administrativos dotados de competencias para ejercer y responder de manera pragmática los problemas entre particulares, ya que se necesita una solución ágil, veraz y oportuna al derecho vigente. La autoridad administrativa del trabajo garantiza la independencia de las comisiones médicas como entidad autárquica, debido a que actúan en la esfera de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en los términos de los arts. 35 a 38 de la Ley Nº 24.557[30].

Conforme lo explica Grisolia (2019) se destacan que las comisiones médicas poseen distintas funciones, ya que son las encargadas de dictaminar el grado de incapacidad del trabajador, el carácter de la incapacidad (calificación médico-legal que manifiesta si se trata de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional amparados), la naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad y el contenido y alcance

[27] Confr. Ley Nº 27.348 Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo. Arts. 1, 2 y 3.
[28] Confr. Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo. Art. 46 ap. 1.
[29] CSJN: "Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial" (02/09/2021)
[30] Confr. Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo. Arts. 35, 36, 37 y 38.

de las prestaciones, examinar el tipo, carácter y grado de la incapacidad, solucionar los problemas generados entre las ART y los damnificados (trabajador o sus familiares), y por último, instaurar el procedimiento de reconocimiento de aquellas enfermedades excluidas del listado cerrado.

Consecuentemente, las comisiones médicas jurisdicciones poseen la principal función y actividad de efectuar determinaciones técnicas sobre la evaluación, calificación y cuantificación del grado de invalidez originado por las diferentes contingencias cubiertas determinaciones que demandan conocimientos médicos especializados.

Siguiendo al autor Decurgez (2018) se tiene que saber que las comisiones médicas se pronunciarían en sus dictámenes sobre el estado de salud de la persona afectada (trabajador). Sin embargo, no se expedirán en lo referente a la relación de causalidad y naturaleza laboral del acontecimiento (es decir, las circunstancias de hecho que causaron la patología.). Agrega que:

> las comisiones médicas se podrán expedir sobre la naturaleza laboral del accidente (prescindiendo de la casualidad) o sobre el carácter profesional de la patología que padezca el trabajador. En cualquier caso, se deberán guiar por las tablas de enfermedades y los listados de incapacidades que se aprobarán en el contexto de la LRT. Aprobados estos listados y los grados de incapacidad, las comisiones médicas no se podrán apartar de ellos. (Decurgez, 2018, p. 3)

Por otro lado, también las comisiones médicas tienen la facultad de determinar el carácter temporario o permanente de la enfermedad o accidente y el grado de afectación, indagando en orden al listado de la LRT (Decurgez, 2018; Barbieri, 2017).

Además, expone Schick (2018) que tienen la potestad de valorar en cada caso el contenido y los alcances de las prestaciones en especie, que a ciencia cierta serán objeto de limitaciones a los fines presupuestarios y de viabilidad, en orden a lo que aprueba también el comité consultivo permanente.

En consecuencia, sostiene Grisolia (2019) que las resoluciones de las comisiones médicas locales son recurribles a través del recurso de apelación ante la Comisión Médica Central o ante los tribunales federales con competencia en cada provincia. El trabajador tiene diez días para apelar, situación que debe ser notificada a la comisión médica a fin de que pueda remitir el expediente al órgano que deba resolver la apelación.

Por lo tanto, contra la decisión de la Comisión Médica Central, en caso de haberla elegido el trabajador para que resuelva su reclamo, se podrá formalizar una apelación ante la

justicia federal. Indiscutiblemente estas cuestiones han encendido el debate, exclusivamente, desde la confirmación de las comisiones médicas jurisdiccionales (Ley Nº 27.348).

3.4. Los derechos y garantías constitucionales del trabajador: sobre la constitucionalidad de las "comisiones médicas jurisdiccionales" (Ley Nº 27.348)

Las comisiones médicas tienen un rol esencial, pues actúan como tribunales administrativos, razón por la cual han generado un debate en la doctrina y también en la jurisprudencia argentina, debido a la posible colisión y vulneración de derechos y garantías constitucionales del trabajador.

Este desacuerdo se debe a que el sistema normativo mantiene ese rol, actuación y función de las comisiones médicas jurisdiccionales dado que la Ley Nº 26.773 (BO. 26/10/2012) y posteriormente, la Ley Nº 27.348 (BO. 24/02/2017) no han eliminado dicho régimen, sino que se conserva la vía administrativa previa al reclamo judicial.

3.4.1. Las diferentes posturas doctrinales sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de las comisiones médicas

En la actualidad, coexisten diferentes posturas doctrinales sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de las comisiones médicas, exclusivamente se cuestiona si estas tienen facultades jurisdiccionales, y si el procedimiento que establecen los art. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348 se ajustan a los derechos y garantías de los trabajadores.

Por una parte, existe una doctrina minoritaria que considera que en el marco de los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial. Bajo esa tesitura, se defiende la constitucionalidad de la normativa complementaria de riesgos del trabajo.

Esta doctrina laboral minoritaria fue sostenida en el año 2018 por los jueces Dres. Pablo Matías Daneri, Noemí Stefanile de Giovinazzo y Virna Sabrina Vivian, en el fallo

"Carugatti"[31]. Los integrantes del Tribunal de Trabajo de Zárate, entendieron que no se quebranta el derecho de defensa, el juez natural, acceso a la justicia y debido proceso legal, pues, las finalidades expresadas en la Ley Nº 27.348 están destinadas a favorecer los derechos del trabajador y a solucionar de forma inmediata y previa los problemas derivados de los riesgos del trabajo. En definitiva, se manifiestan por la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales establecidas en los arts. 1 y siguientes de la Ley Nº 27.348.

Esta misma postura mantuvieron los magistrados Dres. Héctor C. Guisado y Silvia E. Pinto Varela, quienes expresaron en el fallo "*López"*[32] por la constitucionalidad de comisiones médicas jurisdiccionales (arts. 1 y siguientes de la Ley 27.348), ya que no se viola el derecho de defensa y debido proceso legal. En virtud de ello, los jueces defendieron la validez de la Ley 27.348.

Al respecto, se expresó que toda normativa debe ser analizada desde el "test de constitucionalidad", por lo tanto, Ley 27.348 no es la excepción. Sin embargo, se manifestó que:

> no corresponde que intente, desde la función, reemplazar la axiología del legislador por mi axiología. No todo aquello que contradice mi valoración o mis vaticinios científicos es inconstitucional. Lo medular, para juzgar el nuevo régimen, más allá de sus equívocos posibles, reside en que permanece reservado al Poder Judicial especializado, o sea esta Justicia Nacional del Trabajo, el minucioso examen pleno de lo actuado por las comisiones médicas, en esos 60 días, así como la corroboración definitiva de los presupuestos de responsabilidad y los alcances del crédito.[33]

En definitiva, se terminó afirmando la constitucionalidad de los arts. 1 y siguientes de la Ley Nº 27.348, debido a que no quebrantan derechos y garantías del trabajador, por lo tanto, el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial es válido en el ordenamiento jurídico argentino. Esta misma postura doctrinal en defensa de la constitucionalidad de la Ley Nº 27.348 y el carácter de las

[31] Trib. de Trabajo de Zárate: "Carugatti, Marcelo Alejandro c/ Federación Patronal Seguros S.A. s/ enfermedad profesional" (14/02/2018)
[32] Cám. Nac. de A. del Trab., Sala IV: "López Miguel Armando c/ Galeno ART Sociedad Anónima s/ accidente – leyes especial" (26/02/2018)
[33] Cám. Nac. de A. del Trab., Sala IV: "López Miguel Armando c/ Galeno ART Sociedad Anónima s/ accidente – leyes especial" (26/02/2018)

comisiones médicas jurisdiccionales fue receptada por el Dictamen del Fiscal General Dr. Eduardo O. Álvarez en el fallo *"Burghi"* del año 2017.[34]

Por otra parte, la doctrina mayoritaria considera que acorde a los derechos y garantías constitucionales que defienden al trabajador deriva en inconstitucional la Ley Nº 27.348 que establece el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de toda otra intervención judicial. En esta línea de ideas se encuentran varios autores, entre ellos Ackerman (2021), quien desarrolla que la reforma de la Ley Nº 27.348 resulta defectuosa en términos constitucionales, ya que el procedimiento diseñado no garantiza el debido proceso legal, y agrega que, la eventual adhesión de las provincias no va a corregir las limitaciones para el acceso a la justicia, ni amortigua las críticas a las facultades de carácter jurisdiccional que se le otorga a las comisiones médicas.

En resumidas cuentas, la normativa resulta inconstitucional y debe ser derogada, ya que se afectan derechos fundamentales del trabajador, entre los que se destacan la vulneración de la defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley. Conjuntamente, se quebrantan principios rectores que protegen derechos del trabajador.

Partiendo de esta posición, explica Decurgez (2018) que el trabajador ocupa un lugar central dentro del ordenamiento jurídico argentino, ya que su protección en el orden normativo es preferente a partir de los arts. 14 bis y 75 inc. 22 del plexo constitucional, por ende, la resolución de sus conflictos no podría ser competencia de tribunales administrativos y mucho menos de carácter obligatorio. En mencionado autor expresa que se violan derechos humanos fundamentales del trabajador. Al respecto, manifiesta que:

> (…) el procedimiento administrativo obligatorio ante las Comisiones Médicas es un intento de tornar el sistema judicialista en uno de agencias, vulnerando el principio de división de poderes y, solo se estaría protegiendo a la parte más fuerte del vínculo entre privados, evadiendo la jerarquía sostenida por el Paradigma Normativo de los Derechos Humanos Fundamentales. Esto, no es ni más ni menos que una vulneración al acceso a la justicia -debido proceso-, y la garantía del juez natural que asegure independencia e imparcialidad (Decurgez, 2018, p. 13).

[34] Confr. Cám. Nac. de A. del Trab., Capital: "Burghi, Florencia Victoria c/ Swiss Medical ART S.A. s/ Accidente - ley especial" (03/08/2017)

En consecuencia, para este sector doctrinal se esta quebrantando el art. 18 de la Constitución Nacional, como también los Tratados Internacionales (art. 75 inc. 22, CN) que aseguraran la defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley, y los principios rectores que protegen los derechos del trabajador.

Por estas razones, sostiene Decurgez (2018) que la Ley Nº 27.348 procura suprimir los derechos de los trabajadores reconocidos por el art. 14 bis de la CN, incluyendo los principios rectores del derecho del trabajo, entre los que se destacan los principios: protectorios, reparación integral, irrenunciabilidad, progresividad, aplicación de la norma más favorable, no regresión normativa, solidaridad, universalidad, integridad, igualdad, justicia social, y propiedad.

Existe una clara vulneración a la igualdad ante la ley, puesto que las comisiones médicas no reúnen la idoneidad técnica para ser calificados de jueces competentes. Se recuerda que las comisiones médicas no tienen estabilidad e independencia, como los integrantes del Poder Judicial, por lo tanto, su imparcialidad es discutible (Grisolia, 2019; Schick, 2017, 2018).

Se quebranta específicamente para Decurgez (2018) el "principio *in dubio pro operario*", o bien el denominado el principio de la norma más favorable para el trabajador (art. 9, LCT), al margen de la afectación del acceso a la justicia, debido proceso legal y la garantía del juez natural (independencia e imparcialidad), cuestiones que las comisiones médicas no pueden cumplir. De esta manera, las comisiones médicas jurisdiccionales y la comisión médica central establecidas en la Ley Nº 27.348 vulneran la garantía de la independencia e imparcialidad derivada del juez natural (arts. 1; 5, 109 y 121, CN).

Como resultado concluyen los autores Grisolia (2019), Formaro (2017), Gianfelici (2017) que las comisiones médicas no pueden ejercer facultades jurisdiccionales, puesto que tienen prohibido emitir un acto jurisdiccional, reservado únicamente a los tribunales judiciales. La exigencia al trabajador de transitar por el procedimiento de las comisiones médicas (arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348) como instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de la intervención judicial, afectan directamente las garantías constitucionales del debido proceso legal, juez natural y derecho de defensa.

3.4.2. Una alternativa para solucionar el conflicto constitucional de las comisiones médicas en la Ley Nº 27.348

En el plano doctrinal existe un desacuerdo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las comisiones médicas en el marco de la Ley Nº 27.348 Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo. Esta fricción que ha impulsado el esquema regulatorio, se debe a que en la actualidad en los arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348 se afirman que las comisiones médicas tienen facultades jurisdiccionales y que, a su vez, el procedimiento de actuación será una instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de toda otra intervención judicial. Estamos en presencia de un posible problema axiológico en términos de Quiroga Lavié (1995, 2009), pues, existe una colisión entre derechos y garantías constitucionales e internacionales del trabajador.

Al parecer, (1) si entendemos que existe tal contradicción en la regulación que plantea la Ley Nº 27.348 en lo referente a las comisiones médicas y las garantías constitucionales (defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley), y también los principios rectores que protegen los derechos del trabajador, se debería declarar su inconstitucionalidad.

Consecuentemente, (2) si entendemos lo contrario, se debe afirmar y decretar su constitucionalidad. Recientemente esta última postura -como lo veremos en el Cap. IV- adoptó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Pogonza"*[35].

La primera respuesta resulta plausible en el marco del respeto de los derechos y garantías del trabajador y, además, la propia historia argentina ha ratificado la progresividad de los derechos sociales y prohibido todo tipo de regresión dañosa en el derecho laboral (arts. 14, 14 bis, 75 inc. 22, 24, CN). Ello permite inferir que no se puede volver a un nivel anterior de desarrollo en el ámbito de los derechos del trabajo cuando signifique un perjuicio para los trabajadores.

Sin embargo, existe una alternativa para solucionar el conflicto constitucional de las comisiones médicas (Ley Nº 27.348) en el contexto de los problemas axiológicos. Entiendo que se puede habilitar la opción de que el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales no sea considerado una instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial, sino por el contrario, que sea una elección del trabajador si quiere acogerse a dicha normativa (arts.

[35] CSJN: "Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial" (02/09/2021)

1 y concordantes de la Ley Nº 27.348), o bien reclamar de forma directa a la justicia provincial o federal.

Como lo hacen notar los autores Bidart Campos (2005, 2008), Quiroga Lavié (1995, 2009) y Dalla Vía (2004), la declaración de inconstitucionalidad que pueden dictar los tribunales judiciales significa un acto de *ultima ratio* en el orden jurídico, ya que es una solución de suma gravedad institucional que tiende afectar y disminuir el sistema republicano y democrático (art. 1, CN).

Al respecto, explican Balbín (2015) y Sagüés (2007) que la CSJN ha seguido esta doctrina tradicional, afirmando que toda normativa se presume constitucional, salvo que de manera grosera y directa quebrante derechos y garantías de las personas, puesto que, el pronunciamiento de inconstitucionalidad es la *última ratio* que se espera de un tribunal de justicia, debido a que es un acto de suma gravead institucional.

Esta propuesta alternativa que sugerimos autoriza al trabajador a elegir, o no, acogerse al régimen legal de los arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348, y puede resultar viable para no declarar inconstitucionalidades por el mero disenso, o por el solo hecho de expresar valoraciones axiológicas irreconciliables, o bien por existir contradicciones en el sistema normativo. Se entiende que es una buena opción para el trabajador y/o empleador, como para la Nación y las provincias. Al mismo tiempo, permitiría zanjar las discusiones de adhesiones provinciales a la normativa de riesgos derivados del trabajo, sin quedar impunes reclamos de enfermedades y accidentes del trabajo.

4. CAPÍTULO IV:

"Análisis jurisprudencial: el debate de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales"

Sumario: 4.1. El debate de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales. - **4.1.1.** Análisis de la jurisprudencia. - **4.1.1.1.** A favor de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales. - **4.1.1.2.** En contra de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales. - **4.2.** El criterio actual de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. - **4.2.1.** Análisis del fallo "Pogonza" (03/09/2021). - **4.2.2.** La postura de la CSJN, en favor de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales en el marco de la Ley Nº 27.348. - **4.2.3.** Critica personal a la postura de la CSJN.

4. CAPÍTULO IV: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: EL DEBATE DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS COMISIONES MÉDICAS JURISDICCIONALES

En Argentina, los derechos sociales han impactado profundamente en el sistema normativo siempre de forma progresiva en beneficio del trabajador. Esto se debe a su propia tradición histórica, y se evidencia acentuadamente desde la reforma constitucional del año 1994, ya que se incorporan con jerarquía constitucional los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (art. 75 inc. 22, CN). En cierto sentido, los derechos y garantías del trabajador fueron fortalecidos con la finalidad de equilibrar las desigualdades que se originan en las relacionales laborales (empleador-trabajador).

En las últimas décadas se han debatido las reformas laborales que ha sufrido la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, a partir de las normativas que constituyen y otorgan un poder especial a las comisiones médicas (Ley Nº 26.773 y Ley Nº 27.348). Esto ha generado cierta jurisprudencia en torno a la constitucionalidad de las comisiones médicas en el derecho laboral argentino. Por lo tanto, es necesario abordar un análisis de la jurisprudencia argentina que se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de las comisiones médicas y sus facultades, como también su procedimiento en el marco de la Ley Nº 27.348 (B.O. 24/02/2017) que es complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo (Ley N° 24.557, 1995).

Consecuentemente, los tribunales de justicia de argentina se han pronunciado "a favor y en contra" de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de lo previsto por los arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348 "Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo". Se recuerda que, la Ley Nº 26.773 del "Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales", ya previa la actuación de las comisiones médicas en los problemas derivados de riesgos del trabajo.

En otras palabras, se procura estudiar desde la jurisprudencia argentina si, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

En este último capítulo se abordará el debate de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales: analizando la jurisprudencia a favor de la constitucionalidad y

en contra de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales. A continuación, se describirá sobre la base de la Ley Nº 27.348 el criterio actual de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Pogonza" (03/09/2021). Para terminar, se efectuará una crítica personal a la postura de la CSJN.

4.1. El debate de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales

En esta parte del trabajo se abordarán los criterios judiciales que se han expresado en torno a la constitucionalidad de las comisiones médicas en el marco de la Ley Nº 27.348. De esta manera, se analizará y describirá como se han pronunciado los tribunales argentinos en torno a la problemática plantea en este trabajo, relativa a si, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

4.1.1. Análisis de la jurisprudencia

Los tribunales de justicia de argentina se han pronunciado a favor y en contra de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de lo previsto por los arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348 "Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo".

Se debe conocer que la Ley Nº 26.773 del "Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales" ya preveía la actuación de las comisiones médicas en los problemas derivados de riesgos del trabajo, cuestión que fue afirmada por la Ley Nº 27.348.

Al respecto, se recuerda lo explicado por Quiroga Lavié (2009) en lo referente al control judicial de constitucionalidad y la elaboración de la jurisprudencia argentina, debido a que es de suma importancia:

> la palabra de los jueces y -en última instancia- de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En este sentido, su rol de intérprete final y definitivo de la Constitución le otorga a su jurisprudencia un papel de máxima trascendencia como fuente del derecho, tanto que se ha dicho del Alto Tribunal que es equivalente a un poder constituyente en sesión permanente (…) Todo pronunciamiento de la Corte sobre temas constitucionales implica necesariamente una toma de posición interpretativa

> (que a veces se explícita y muchas otras veces no) al argumentar y analizar las cláusulas de la Constitución, de ciertos tratados internacionales y de leyes orgánicas implicadas en los casos concretos a resolver. (p. 82)

A continuación, se analizarán los precedentes judiciales más importantes sobre el tema, hasta posteriormente llegar al último criterio emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al respecto.

4.1.1.1. A favor de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales

Algunos tribunales de justicia se han pronunciado a favor de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales. En virtud de ello, entendieron que no se quebrantaban los derechos y garantías constitucionales del trabajador. Es decir, confirmaron la validez constitucional de la Ley Nº 27.348 que decreta el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

Esta fue la postura que sostiene el Tribunal de Trabajo de Zárate en el fallo *"Carugatti"*[36] en el año 2018, argumentando que las comisiones médicas reguladas en el art. 1 y siguientes de la Ley Nº 27.348 son constitucionales, ya que no se encuentra vulnerados los derechos del trabajador, sino por el contrario, se le concede, en su caso, mayor celeridad en la resolución de su pretensión. El caso el actor (trabajador) reclamaba una suma de dinero en concepto de incapacidad laboral debido a las tareas desarrolladas y dirigidas por el empleador.

En consecuencia, los jueces entendieron que no existe violación del derecho de defensa, puesto que el trámite previo ante la comisión médica no limita ni prohíbe el derecho del trabajador a defenderse. Justamente, el espíritu del art. 1 de la Ley Nº 27.348 como instancia previa, tiene por finalidad la autocomposición de los conflictos entre las partes (trabajador-empleador). Por lo tanto, no se puede interpretar que se quebrantan los arts. 14, 14 bis, 18 del plexo constitucional. Al mismo tiempo, se agregó que los recursos interpuestos ante las comisiones médicas por sus dictámenes serán competencia del único Tribunal del Trabajo de Zarate, por ende, no se puede decir que se viola principio del juez natural, debido proceso, inmediatez y acceso irrestricto a la justicia (arts. 8 y 25, CADH;

[36] Trib. de Trabajo de Zárate: "Carugatti, Marcelo Alejandro c/ Federación Patronal Seguros S.A. s/ enfermedad profesional" (14/02/2018)

art. 18 CN). Bajo esa tesis, el tribunal resolvió determinar la constitucionalidad del art. 1 de la Ley Nº 27.348.

Otras de las sentencias que declararon la constitucionalidad de las comisiones médicas y el procedimiento determinado en la normativa de la Ley Nº 27.348 fue la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en el fallo "*López"*[37] del año 2018. En esa oportunidad, se interpretó que la Ley 27.348 es constitucional en relación al trámite ante las comisiones médicas del art. 51 de la Ley Nº 24.241, ya que no se puede calificar en forma dogmática que su creación quebrante el debido proceso adjetivo (art. 18, CN).

En la sentencia el tribunal se expresó por la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales (arts. 1 y siguientes de la Ley 27.348), pues, la normativa exige el patrocinio letrado en representación del trabajador, cuestión que implica la no vulneración del debido proceso legal y el derecho de defensa. En efecto, el trabajador que reclama un infortunio laboral tiene el derecho a que la comisión médica determine su incapacidad laboral y la suma dineraria correspondiente. En caso contrario, el art. 3 de la Ley Nº 27.348 establece en el art. 3 un plazo perentorio y fatal para expedirse, que no puede excederse de sesenta días, contados desde la primera presentación y a cuyo vencimiento queda habilitada la vía judicial.

En este orden de ideas, la Sala Nº 56 del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Laboral en el fallo *"Rizzo y otro"*[38] del 2017, consideró que resulta valida y constitucional la Ley Nº 27.348 que decreta el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial. El argumento central se fundó en que los jueces que integran el Poder Judicial no pueden declarar la inconstitucionalidad por el mero disenso o desacuerdo con las normativas vigentes, pues, los agravios puramente conjeturales e hipotéticos no son viables para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad. En definitiva, el tribunal rechazó el planteo que perseguía decretar la inconstitucionalidad de los arts. 1, 2, 3, 10 (inc. 3 del art. 7 de la Ley Nº 24.557), 14, 15 y 16 de la Ley Nº 27.348.

[37] Cám. Nac. de A. del Trab., Sala IV: "López Miguel Armando c/ Galeno ART Sociedad Anónima s/ accidente – leyes especial" (26/02/2018)

[38] Juzg. Nac. de Prim. Inst. en lo Labor., Sala Nº 56: "Jorge G. Rizzo y otro c/ Estado Nacional Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo" (08/03/2017)

4.1.1.2. En contra de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales

El control de constitucionalidad de Argentina, permite encontrarnos con jurisprudencia no uniforme y variada. Debido a ello, es que otros tribunales de justicia de Argentina se han pronunciado por la inconstitucionalidad de los arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348. Por lo tanto, para este sector jurisprudencial la normativa resulta invalida, pues, no se puede obligar al trabajador a transitar las comisiones médicas como instancia administrativa previa y obligatoria, excluyendo la posibilidad de acudir de forma directa a los tribunales locales o federales en materia de riesgos del trabajo.

En algunas sentencias los tribunales se han expresado por fundamentar que, conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta inconstitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial. Esta postura sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Ángel Estrada y Cía. S.A."*[39] del año 2005, en el cual se fundamentó que acorde a los arts. 2 y 14 de la Ley Nº 27.348 no se garantizan los derechos del trabajador, por el contrario, se limita el control jurisdiccional amplio y suficiente que establecen las normativas constitucionales e internacionales de derechos humanos.

Al respecto, la CSJN en el considerando 14º argumentó que:

> no cualquier controversia puede ser válidamente deferida al conocimiento de órganos administrativos con la mera condición de que sus decisiones queden sujetas a un ulterior control judicial suficiente. 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, e importaría un avance indebido sobre las atribuciones que el art. 116 de la Constitución Nacional define como propias y exclusivas del Poder Judicial de la Nación (…).[40]

Por lo tanto, no se puede defender que organismos administrativos (comisiones médicas) tengan facultades jurisdiccionales, y que el control legal este justificado por el solo hecho de existir un posterior control judicial suficiente, o bien porque una normativa lo regule, pues, el Congreso de la Nación tiene prohibido otorgar facultades que son propias del

[39] CSJN: "Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Secretaría de Energía y Puertos" (05/04/2005)
[40] CSJN: "Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Secretaría de Energía y Puertos" (05/04/2005)

Poder Judicial. Al respecto, se sostuvo que en la actualidad la generalidad de las contingencias laborales receptadas por la Ley sobre Riesgos del Trabajo se demanda a través de los tribunales del trabajo, con el fin de sortear la intervención previa de las comisiones médicas jurisdiccionales.

De esta manera, señala la CSJN que no es constitucionalmente válido obligar al trabajador a transitar por una instancia administrativa, en la cual serán médicos los que deban decidir sobre asuntos ajenos al ámbito del conocimiento legal y constitucional, en conflictos en los que están en juego el derecho a la salud, a la integridad psicofísica y a la vida de las personas. En estos casos es muy difícil asegurar la independencia e imparcialidad de las comisiones médicas. Además, se vulnera el debido proceso legal (art. 18, CN), pues, no existe un control judicial amplio y suficiente.

Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Castillo"*[41] del año 2004, consideró inconstitucional la actuación de las comisiones médicas en el marco del art. 46 inc. 1, de la Ley Nº 24.557. Para llegar a esta decisión judicial, se entendió que los derechos y garantías del trabajador no pueden ser vulnerados por leyes de Congreso que no respeten los mandatos constitucionales. Al mismo tiempo, se consideró que corresponde a las jurisdicciones locales (tribunales federales o provinciales) el juzgamiento de los problemas laborales, y no a órganos administrativos creados al efecto, como lo son, por ejemplo: las comisiones médicas.

En ese tenor dijo la CSJN, se puede deducir que:

> no es constitucionalmente aceptable que la Nación pueda, al reglamentar materias que son como principio propias del derecho común, ejercer una potestad distinta de la que específicamente le confiere el citado art. 75, inc. 12. Lo contrario implicaría tanto como reconocer que las pautas limitativas que fija la Constitución Nacional cuando se trata de derecho común, referentes a la no alteración de las jurisdicciones locales y a la aplicación de esas leyes por los tribunales de provincias si las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones, pueden ser obviadas por la sola voluntad del legislador (Considerando 5º).[42]

De ello se puede inferir que, la competencia federal en cuestión no encuentra otro basamento que el mero arbitrio del legislador, por ende, resulta inconstitucional las facultades otorgadas a las comisiones médicas en la Ley de Riesgos del Trabajo.[43] Al

[41] CSJN: "Castillo, Angel Santos c/ Cerámica Alberdi S.A." (07/09/2004)
[42] CSJN: "Castillo, Angel Santos c/ Cerámica Alberdi S.A." (07/09/2004)
[43] Confr. CSJN: "Castillo, Angel Santos c/ Cerámica Alberdi S.A." (07/09/2004). Considerando 6º, 7º y 8º.

mismo tiempo, surge inconstitucional también la invitación y adhesión de las provincias a la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo y sus modificaciones, ya que se está quebrantando los arts. 5, 75 inc. 12, 121 y 122 de la Constitución Nacional y debilitando el sistema federal de gobierno (art. 1, CN).

Por último, la CSJN en el fallo *"Obregón"*[44] del año 2012, fundamentó que no puede quedar condicionada o supeditada al previo cumplimiento de una vía administrativa ante organismos de orden federal, como lo son las comisiones médicas establecidas en los arts. 21 y 22 de la LRT. Se siguió el precedente judicial *"Castillo"*[45].

4.2. El criterio actual de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En este punto se analizará y desarrollará qué ha interpretado la CSJN en el fallo *"Pogonza"*[46] del año 2021, en lo referente a la validez constitucional de la Ley Nº 27.348 que regula el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de toda otra intervención judicial.

4.2.1. Análisis del fallo "Pogonza" (03/09/2021)

Los hechos del caso se originaron cuando el Sr. Jonathan Jesús Pogonza accionó judicialmente contra la Empresa Galeno ART S.A., debido a un accidente de trabajo en el marco de la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo y sus modificaciones (Ley Nº 27.348). En ese contexto, intervino el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 23, quien declaró improcedente la acción y lo solicitado por el actor. Bajo esa resolución judicial, se recurrió tal decisión.

Posteriormente, la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la sentencia de primera instancia, entendiendo la falta de aptitud jurisdiccional de la Justicia Nacional del Trabajo para juzgar el caso laboral, y ordenó el archivo de las actuaciones por no encontrarse cumplida la instancia administrativa previa ante las comisiones médicas señalada por la Ley Nº 27.348. Al mismo tiempo, el tribunal recordó

[44] CSJN: "Obregón, Francisco c/ Liberty ART" (17/04/2012)
[45] CSJN: "Castillo, Angel Santos c/ Cerámica Alberdi S.A." (07/09/2004)
[46] CSJN: "Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial" (02/09/2021)

lo afirmado en el fallo *"Burghi"*[47] del año 2017, en el cual ya había manifestado la validez constitucional del diseño procesal previsto en los arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348 en lo relativo a la obligatoriedad de la instancia administrativa previa.

De esta manera, el trabajador interpuso el recurso extraordinario federal contra esa decisión judicial, cuya denegación dio origen a la queja. En los fundamentos del recurso se expresó esencialmente que se estaban quebrantando derechos y garantías del trabajador reconocidos en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales, pues, no se puede obligar al actor (trabajador) a transitar ante las comisiones médicas una instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de la intervención judicial.

Bajo esa tesitura, el actor consideró que el procedimiento regulado en la Ley Nº 27.348 es invalido desde la óptica constitucional, ya que viola las garantías constitucionales de defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley. Además, se afirmó que se quebrantan principios rectores que salvaguardan derechos del trabajador.

En definitiva, la CSJN con los votos de los jueces Dres. Carlos Rosenkrantz, Juan Carlos Maqueda y Elena Inés Highton de Nolasco (unanimidad) resolvieron no hacer lugar a lo solicitado por el actor (trabajador), por ende, se confirmó la sentencia apelada que se pronuncia por la validez constitucional de la Ley Nº 27.348 que regula el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de toda otra intervención judicial.

4.2.2. La postura de la CSJN, en favor de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales en el marco de la Ley Nº 27.348

Como se puede advertir, el precedente judicial *"Pogonza"*[48] resulta fundamental y relevante, puesto que es la última sentencia emitida por el máximo intérprete de la Constitución Nacional.

Se tiene que subrayar que la CSJN ha sentenciado en favor de la constitucionalidad de las comisiones médicas jurisdiccionales en el marco de la Ley Nº 27.348. A continuación, se estudiarán sus argumentos jurídicos.

[47] Cám. Nac. de A. del Trabajo, Sala IV: "Burghi, Florencia Victoria c/ Swiss Médical ART S.A. s/ accidente – ley especial" (09/07/2017)
[48] CSJN: "Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial" (02/09/2021)

En primer lugar, los magistrados de la CSJN consideran que resulta constitucional la Ley Nº 27.348, ya que no es acertado como lo plantea el actor de que los órganos administrativos (comisiones médicas) no tengan facultades jurisdiccionales y que, por ello, no son imparciales. Además, no se restringe el control judicial sobre las decisiones que dichos órganos adopten en sus casos concretos.

Se recuerda que la ley en el art. 1 determina que las comisiones médicas son jurisdiccionales, y que poseen 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 reguladas en la Ley Nº 24.557 de Riesgos del Trabajo.

De igual modo, en el art. 2 se establece 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, acorde al domicilio de la comisión médica que intervino. Además, se agrega que 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, pertenecientes a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica jurisdiccional que intervino.

La Corte explica que nuestro país ha otorgado a los órganos de la administración competencias para dirimir controversias legales entre particulares. Así, en el año 1960 la CSJN en el fallo *"Fernández Arias"*[49] interpretó que ese ejercicio de facultades jurisdiccionales constituye la forma más pragmática de responder las discusiones entre los ciudadanos, lo que implica la idea de una administración ágil, eficaz y dotada de competencia amplia. Entre los ejemplos en la actualidad que establecen una jurisdicción administrativa previa y obligatoria para la decisión de controversias entre particulares encontramos las Leyes Nº 18.870 (derecho de la navegación), 24.065 (energía eléctrica), 24.076 (gas natural) y 27.442 (defensa de la competencia).

En segundo lugar, la CSJN manifiesta que ya ha reconocido la validez constitucional de la atribución de competencias jurisdiccionales a órganos administrativos, siempre que se cumplan ciertas condiciones legales. De esta manera, sostuvo que:

[49] CSJN: "Fernández Arias Elena y otros c/ Poggio, José s/ sucesión" (19/09/1960)

> (…) 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. Asimismo, especificó que (…) "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 (Considerando 6º).[50]

En consecuencia, la Corte explica que las comisiones médicas han sido creadas por ley formal y su competencia para dirimir controversias entre partes también surge una norma legal. En efecto, las comisiones médicas satisfacen las exigencias de independencia e imparcialidad en el marco de la Ley Nº 27.348. Asimismo, los profesionales de la salud que integran las comisiones médicas se eligen por concurso público de oposición y antecedentes acorde al orden de mérito logrado, y deben contar con título médico. La normativa garantiza el debido proceso legal, ya que el trabajador cuenta con patrocinio legal gratuito y obligatorio para la instancia administrativa, se establecen plazos perentorios para las respuestas, por lo tanto, se reconoce el derecho a ser oído.

En tercer lugar, sostiene la Corte que las comisiones médicas tienen la función de determinar en el caso concreto el carácter profesional de la enfermedad o el infortunio, el porcentaje de incapacidad resultante y el importe de las prestaciones dinerarias acorde a los art. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348. Esta actividad primordial requiere conocimientos técnicos especializados en el área. El propósito del procedimiento ante las comisiones médicas es el acceso de los trabajadores enfermos o accidentados a las prestaciones de reparación sea rápido y automático.

Al respecto explica De Ugarte (2020) que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Pogonza"* (03/09/2021) defendió la validez de la Ley Nº 27.348, y comenta que los jueces fundaron su decisión:

> en torno a toda interpretación de las leyes, debe coexistir una visión amplia acerca del contexto que se vive en los tribunales de nuestro país. Y la adopción del tránsito obligatorio ante las Comisiones Médicas, con un debido y correcto funcionamiento

[50] CSJN: "Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial" (02/09/2021).

> para quienes transiten ante estas, podría ser una herramienta de gran ayuda a los efectos de alivianar la gran cantidad de trabajo y demora que los organismos jurisdiccionales tienen en la actualidad. Lograda esa celeridad (…) el derecho del trabajador también se vería ampliamente garantizado con una clara respuestas por parte del Estado, circunstancia que también hace a la garantía del debido proceso. (p. 12)

En resumidas cuentas, la CSJN mantiene la postura de la que la Ley Nº 27.348 garantiza la revisión judicial, por ende, no se quebranta el debido proceso legal, ni el acceso a la justicia ni la tutela judicial efectiva. Se explica que el control judicial de la actuación de la Comisión Médica Central es ejecutado en forma directa por el tribunal de alzada con competencia laboral, lo que no le quita el carácter de "amplio y suficiente", pues, las partes tienen derecho a ofrecer y producir la prueba que consideren pertinente para su revisión. En ese sentido, la CSJN cita y sigue el precedente judicial *"Núñez"*[51] del año 2014. Para terminar, expresa que no se afecta el principio de igualdad, pues, la normativa únicamente condiciona transitar la instancia de las comisiones médicas antes de acudir a los tribunales de justicia.

4.2.3. Critica personal a la postura de la CSJN

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Pogonza"* (03/09/2021) ha perdido la oportunidad de declarar la inconstitucionalidad del procedimiento regulado en el art. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348. Es cuestionable que se interprete que la normativa antes mencionada supere (y/o pase por alto) el "test de constitucionalidad" que exigen las normas constitucionales e internacionales de derecho humanos.

Esta crítica se debe a que conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta inconstitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial. De ahí que deba arribarse a la conclusión de que se están quebrantando las garantías constitucionales de defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley. Al mismo tiempo, es incuestionable la inobservancia de los principios rectores que protegen los derechos del trabajador.

[51] Confr. CSJN: "Núñez, Juan Carlos c/ Universidad Nacional de Tucumán s/ nulidad de acto administrativo" (09/09/2014). Considerando 3º.

Cierto es que la Ley Nº 27.348 "Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo" resulta inconstitucional, ya que "irrazonablemente" les concede a las comisiones médicas facultades jurisdiccionales que son propias de los jueces judiciales en un Estado de Derecho. En ese orden de ideas, la función jurisdiccional esta encomendada a los tribunales de justicia (jueces), quienes tienen la potestad de aplicar el derecho al caso concreto, actuando exclusivamente de forma independiente, imparcial y autónoma.

Como se puede observar existe una contradicción a los procedentes judiciales que ha dictado y sostenido la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los cuales se afirmaba la doctrina de que el trabajador tiene derecho a demandar sus intereses laborales ante un juez natural e imparcial garantizado por los tribunales de justicia.[52]

De ello resulta necesario admitir que no se halla garantizada la imparcialidad de las respectivas comisiones médicas (organismos administrativos) porque el sistema es financiado por las aseguradoras de riesgos del trabajo.

Asimismo, se afecta el derecho de los trabajadores a casusa de que el control judicial que prevé la Ley Nº 27.348 no es amplio ni suficiente, debido a que únicamente se puede acceder a la justicia por vía recursiva, circunstancia que impediría la amplitud del debate y la producción de prueba.

Se desprende de la interpretación de la CSJN en lo referente a la validez constitucional de la Ley Nº 27.348 (arts. 1 y concordantes) la afectación y obstrucción del derecho y garantía del trabajador de demandar ante su juez natural En consecuencia, este razonamiento permite comprender que la normativa es inconstitucional, porque obliga al trabajador accidentado a transitar una instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente a la instancia judicial.

Por lo tanto, la normativa aludida resulta criticable, debido a que sitúa al trabajador en un escalón inferior respecto a cualquier damnificado en ámbitos no laborales (civil, penal, tributario, etc.) que tiene a su alcance la justicia en forma directa, lo que quebrantaría la Ley Nº 27.348 de manera incuestionable el principio de igualdad ante la ley.

[52] Confr. CSJN: "Castillo, Angel Santos c/ Cerámica Alberdi S.A." (07/09/2004); "Venialgo, Inocencio c/ Mapfre Aconcagua Aseguradora de Riesgos del Trabajo" (13/03/2007); y "Marchetti, Néstor Gabriel c/ La Caja ART S.A. s/ ley n° 24.557" (04/12/2007).

Al mismo tiempo, no se garantizan principios básicos del derecho del trabajador, ya que las modificaciones procesales incrustadas por la Ley Nº 27.348 quebrantan el principio de progresividad en materia de derechos sociales y laborales.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Se ha llegado a las conclusiones finales del presente trabajo. En ese recorrido se ha analizado los derechos y garantías constitucionales del trabajador y la constitucionalidad de las "comisiones médicas jurisdiccionales" establecidas por la Ley Nº 27.348 (B.O. 24/02/2017) que es complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo (Ley N° 24.557, 1995). En ese contexto se examinó, por un lado, los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador y, por otro lado, la Ley Nº 27.348 que fija el procedimiento de actuación de las comisiones médicas como instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de toda otra intervención judicial.

El problema jurídico de la investigación fue el siguiente: conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador ¿resulta constitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las "comisiones médicas jurisdiccionales" como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial?

La hipótesis del trabajo se ha confirmado. Como resultado se concluye que conforme los derechos y garantías constitucionales que protegen al trabajador, resulta inconstitucional la Ley Nº 27.348 que determina el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial.

Al mismo tiempo, se considera que acorde a las normativas constitucionales e internacionales resulta plausible comprender que existe una contradicción en la regulación que plantea la Ley Nº 27.348 en lo referente a las comisiones médicas y las garantías constitucionales (defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley), y también los principios rectores que protegen los derechos del trabajador, por lo tanto, resulta inconstitucional la normativa aludida. Al margen de ello, existe una alternativa para no llegar a la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348.

Esta conclusión se puede justificar a partir de que la evolución del derecho laboral en la Argentina se origina con la idea de protección del trabajador e igualmente sobre la base de equilibrar las desigualdades sociales que representan las relaciones laborales. El derecho del trabajador tiene por finalidad amortiguar y colocar en un pie de igualdad a la relación laboral entre el trabajador y empleador.

Asimismo, el orden jerárquico surge de los arts. 31 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, cuestión que no puede ser desconocida por el legislador y el juez. La reforma constitucional del año 1994 fue fundamental para lograr que los derechos humanos tengan un papel relevante en el ordenamiento jurídico argentino, y que no puedan ser ignorados por quienes detentan el poder. Los trabajadores tienen asegurado los derechos primordiales en el sistema laboral, pues, el trabajo es un acto humano y no una simple mercancía gobernada por las leyes de la oferta y la demanda, razón por la cual rige la cláusula constitucional del art. 14 de la CN.

De esta manera, se entiende que el Estado deberá actuar y ajustar su legislación laboral a los derechos sociales enunciados en los arts. 14 y 75 inc. 22 del plexo constitucional, con el fin de ordenar el régimen social y económico del país, y también afirmar el bienestar general de las personas. Del mismo modo, se tienen que respetar los principios del derecho del trabajo, ya que estas pautas son directrices que protegen al trabajador y restringen la actuación y abuso de poder.

Considero que las comisiones médicas jurisdicciones (art. 1 y siguientes de la Ley Nº 27.348) tienen la función de decretar en el caso concreto el carácter profesional de la enfermedad o el infortunio, el porcentaje de incapacidad resultante y el importe de las prestaciones dinerarias. Bien ha explicado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Pogonza"* (02/09/2021) que las comisiones médicas en el marco de la Ley Nº 27.348 poseen facultades jurisdiccionales, pues, son organismos administrativos dotados de competencias para ejercer y responder de manera pragmática los problemas entre particulares. Justamente, esta afirmación y regulación normativa logra afianzar el debate doctrinal y jurisprudencial.

Considero que acorde a los derechos y garantías constitucionales que defienden al trabajador deriva en inconstitucional la Ley Nº 27.348 que establece el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de toda otra intervención judicial. En esta línea de ideas se encuentran varios autores, como por ejemplo Ackerman (2021), Decurgez (2018), Grisolia (2019), Formaro (2017), Gianfelici (2017), Schick (2019), entre otros.

Se concluye siguiendo a estos autores que, las comisiones médicas no pueden ejercer facultades jurisdiccionales, porque tienen prohibido emitir un acto jurisdiccional, reservado únicamente a los tribunales judiciales. La obligación al trabajador de transitar por el procedimiento de las comisiones médicas (arts. 1 y concordantes de la Ley Nº

27.348) como instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de la intervención judicial, afecta directamente las garantías constitucionales de defensa en juicio, acceso a la justicia, debido proceso adjetivo, juez natural e igualdad ante la ley, y además los principios rectores que protegen los derechos del trabajador.

Como se ha analizado a lo largo del último apartado, existe una no uniformidad en la jurisprudencia argentina, ya que algunos tribunales de justicia se han pronunciado a favor y en contra de la constitucionalidad comisiones médicas jurisdiccionales (arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348). Por cierto, se destaca que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *"Pogonza"*[53] ha sostenido que no se quebrantaban los derechos y garantías constitucionales del trabajador. En efecto, ha confirmado la validez constitucional de la Ley Nº 27.348 que decreta el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial. Postura a la cual se ha criticado y no se ha adherido en este trabajo, debido a la inobservancia de los derechos y garantías constitucionales del trabajador.

Por último, sostengo que existe una alternativa para solucionar el conflicto constitucional de las comisiones médicas (Ley Nº 27.348) en el contexto de los problemas axiológicos. Entiendo que se puede habilitar la opción de que el procedimiento de actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales no sea considerada una instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención judicial, sino por el contrario, que sea una elección del trabajador si quiere acogerse a dicha normativa (arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348), o bien reclamar de forma directa a la justicia provincial o federal.

Esta alternativa se justifica, ya que la declaración de inconstitucionalidad es un acto de *ultima ratio* en el orden jurídico, puesto que implica una solución de suma gravedad institucional que tiende a reducir el sistema republicano y democrático del Estado (art. 1, CN). En consecuencia, esta propuesta alternativa autoriza al trabajador a elegir, o no, acogerse al régimen legal de los arts. 1 y concordantes de la Ley Nº 27.348, y puede resultar viable para no declarar inconstitucionalidades por el mero disenso, o por el solo hecho de expresar valoraciones axiológicas irreconciliables, o bien por existir contradicciones en el sistema normativo. Se entiende que es una buena opción para el trabajador, y permite zanjar las discusiones de adhesiones provinciales a la normativa de

[53] CSJN: "Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial" (02/09/2021)

riesgos derivados del trabajo, sin quedar impunes reclamos de enfermedades y accidentes del trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A. Doctrina

- Ackerman, M. (2021). *Ley de Riesgos del Trabajo. Comentada y Concordada. Actualizada con Ley Nº 27.348 y Resolución SRT Nº 298/2017*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Barbieri, P. J. (2017). Breve análisis descriptivo de la reforma en el régimen de riesgos del trabajo introducida por Ley 27.348. Publicado en la Revista Online Abogados.com, 10 de marzo, Argentina. Recuperado el 01/10/2021. Disponible [en línea]: https://abogados.com.ar/index.php/breve-analisis-descriptivo-de-la-reforma-en-el-regimen-de-riesgos-del-trabajo-introducida-por-ley-27348/19557
- Bidart Campos, G. J. (2005). *Manual de la constitución reformada*. Tomo I, II y III, 1° ed., 5º reimp., Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (2008). *Compendio de derecho constitucional*. 1° ed., 1° reimp., Buenos Aires: Ediar.
- Burgos, A. P. & Sevillano, M. L. (2017). Ley de Riesgos del Trabajo-24557. Procedimiento ante las Comisiones Médicas. Publicado en la *Biblioteca de la UNLPAM*, Seminario Sobre Aportaciones Teóricas y Técnicas Recientes, La Pampa, pp. 1-43.
- Dalla Vía, A. R. (2004). *Manual de derecho constitucional*. 1º ed., Buenos Aires: Lexis Nexis.
- De Diego, J. A. (2011). *Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. 8° ed., Buenos Aires: La Ley.
- De Ugarte, J. (2020). El perro y su cola. Reflexiones sobre sistema de riesgos del trabajo y su validez constitucional. Publicado en la *Revista IDEIDES*, Nº 54, 4 de noviembre, Argentina.
- Decurgez, J. P. (2018). ¿Es constitucional el sistema de las "comisiones médicas" previsto en la ley 27.348? Publicado en la *Revista Tu Espacio Jurídico,* Sección Doctrina, 14 de agosto, Argentina. Recuperado el 01/10/2021. Disponible [en línea]: https://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2018/08/14/doctrina-2/
- Etala, C. A. (2002). *Contrato de Trabajo. Ley Nº 20.744, Comentada, Anotado y Concordado*. Buenos Aires: Astrea.

- Fernández Madrid, J. C. (2007). *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo*. Tomo I y II, 3° ed., Buenos Aires: La Ley.
- Formaro, J. J. (2017). *Reformas al Régimen de Riesgos del Trabajo*. 3º ed., Buenos Aires: Hammurabi.
- Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. 2° ed., Buenos Aires: La Ley.
- Gianfelici, F. (2017). Problemática de la ley de riesgos del trabajo: prescribir antes de diagnosticar. Publicado en la *Revista Encuentro de Jóvenes Investigadores*, UNL, Argentina. Recuperado el 10/09/2021. Disponible [en línea]: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/2149/RSO27.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gianfelici, F. (2017). Causa de la litigiosidad laboral frente a la ley de riesgos del trabajo. Publicado en el *XXI Encuentro de Jóvenes Investigadores* de la Universidad Nacional del Litoral, los días 3 y 4 de octubre, Argentina. Recuperado el 11/10/2021. Disponible [en línea]: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/1926/6.3.2.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Grisolia, J. A. (2012). *Manual de Derecho Laboral*. 8° ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Grisolia, J. A. (2019). *Manual de Derecho Laboral*. 14° ed., revisada y actualizada, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Grisolia, J. A. (2019). *Guía de Estudio de Derecho Laboral, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. 18º ed., Buenos Aires: Editorial Estudio S.A.
- Grisolia, J. A. & Ahuad, E. J. (2009). *Ley de Contrato de Trabajo Comentada*. 2° ed., Buenos Aires: Editorial Estudio S.A.
- Macoretta, C. S. (2017). Comentario a la ley 27.348 complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo. Publicado en la *Revista El Derecho*, Argentina. Recuperado el 10/09/2021. Disponible [en línea]: https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8540/1/comentario-ley-27348-complementaria.pdf
- Martínez Vivot, J. J. (1994). *Elementos del Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social*. 4º ed., Buenos Aires: Astrea.
- Mirolo, R. R. (1998). *Curso de Derecho del Trabajo y de La Seguridad Social*. 2° ed., Buenos Aires: Advocatus.

- Orihuela, A. M. (2008). *Constitución Nacional. Comentada*. 4° ed., Buenos Aires: Editorial Estudio S.A.
- Quiroga Lavié, H. (1995). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma.
- Quiroga Lavié, H. (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. Tomo I y II, 2° ed., Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Rodríguez Mancini, J. (2013). *Ley de Contrato de Trabajo. Comentada, Anotada y Concordada.* Tomo I a IV, 2º ed., Buenos Aires: La Ley.
- Sabsay, D. A. & Manili, P. L. (2009). *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Tomo I y II, 1º ed., Buenos Aires: Hammurabi.
- Sagüés, N. P. (2007). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Sampieri R., Fernández Collado C. & Lucio P. (2006). *Metodología en la Investigación.* 4ta Edición, México: McGraw-Hili Interamericana S. A.
- Schick, H. (2017). Análisis y crítica de la Ley 27.348 y su Reglamentación y del DNU 54/2017. Publicado en la *Revista Trabajo y Seguridad Social* Nº 31, marzo, Buenos Aires: El Derecho.
- Schick, H. (2018). Sobre la constitucionalidad del nuevo régimen de Comisiones Médicas regulados por la ley 27348 y su reglamentación. Publicado en el *XXII Congreso Nacional de DTySS: Problemas Actuales en Materia de Riesgos del Trabajo*, Argentina. Recuperado el 03/10/2021. Disponible [en línea]: https://www.aadtyss.org.ar/files/documentos/37/11._Horacio_Schick.pdf
- Schick, H. (2019). La inconstitucionalidad del procedimiento ante las comisiones médicas de la ley de riesgos del trabajo según la Corte Suprema de Justicia de la Nacion. Publicado en *Estudio Schick*, Informe Laboral Nº 4, Argentina. Recuperado el 03/10/2021. Disponible [en línea]: http://www.estudioschick.com.ar/wp-content/uploads/2019/01/in_4.pdf
- Tanos, M. (2021). Ley de Riesgos del Trabajo. Breve historia en el Derecho Argentino. Publicado en la *Revista Tu Espacio Jurídico*, Sección Doctrina, 25 de junio, Argentina. Recuperado el 01/10/2021. Disponible [en línea]: https://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2021/06/25/1-345/
- Tropiano, C. D. (2013). El nuevo sistema de riesgos del trabajo. Modificaciones introducidas por la Ley 26.773. Publicado en la *Revista MicroJuris*, Cita: MJ-DOC-6160-AR, Argentina. Recuperado el 07/10/2021. Disponible [en línea]:

https://aldiaargentina.microjuris.com/2013/02/07/el-nuevo-sistema-de-riesgos-del-trabajo-modificaciones-introducidas-por-la-ley-26-773/

- Witker, J. (1986). *Como Elaborar una Tesis en Derecho*. 1º ed., 1º reimp., México: Civitas S.A.
- Ziulu, A. G. (2014). *Derecho constitucional*. 1º ed., Buenos Aires: Abeledo Perrot.

B. Legislación

- Constitución Nacional.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos.
- Código Civil y Comercial de la Nación.
- Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo.
- Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo.
- Ley Nº 26.773 del Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- Ley Nº 27.348 Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo.
- Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 54/17 de Riesgos del Trabajo. Comisiones Médicas Jurisdiccionales.
- Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Resolución Nº 298/2017.

C. Jurisprudencia

- CSJN: "Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires c/ S.R.L. Ayacucho" (06/11/1973)
- CSJN: "Cantos, José María c/ Santiago del Estero Provincia de y/o Estado Nacional" (17/03/1998)
- CIDH: "Baena, Ricardo y otros vs. Panamá" (02/02/2001)
- CSJN: "Castillo, Angel Santos c/ Cerámica Alberdi S.A." (07/09/2004)
- CSJN: "Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Secretaría de Energía y Puertos" (05/04/2005)
- CSJN: "Venialgo, Inocencio c/ Mapfre Aconcagua Aseguradora de Riesgos del Trabajo" (13/03/2007)

- CSJN: “Marchetti, Néstor Gabriel c/ La Caja ART S.A. s/ ley n° 24.557” (04/12/2007)
- CSJN: “Soria, Carlos Alberto c/ Provincia Aseguradora de Riesgo de Trabajo S.A.” (07/09/2010)
- CIDH: “Barbani Duarte y otros vs. Uruguay” (13/10/2011)
- CSJN: “Obregón, Francisco c/ Liberty ART” (17/04/2012)
- Juzg. Nac. de Prim. Inst. en lo Labor., Sala Nº 56: “Jorge G. Rizzo y otro c/ Estado Nacional Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo” (08/03/2017)
- Cám. Nac. de A. del Trabajo, Sala IV: “Burghi, Florencia Victoria c/ Swiss Medical ART S.A. s/ accidente – ley especial” (09/07/2017)
- Trib. de Trabajo de Zárate: “Carugatti, Marcelo Alejandro c/ Federación Patronal Seguros S.A. s/ enfermedad profesional” (14/02/2018)
- Cám. Nac. de A. del Trab., Sala IV: “López Miguel Armando c/ Galeno ART Sociedad Anónima s/ accidente – leyes especial” (26/02/2018)
- CSJN: “Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente – ley especial” (02/09/2021). Recuperado el 01/10/2021. Disponible [en línea]: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/pogonza_-_art.pdf