

**MIGUEL ÁNGEL MAZA  
DIEGO J. TULA**

**LA INSTANCIA  
ADMINISTRATIVA  
EN MATERIA DE  
RIESGOS DEL  
TRABAJO**

**RUBINZAL – CULZONI EDITORES**

Talcahuano 442 – Tel. (011) 4373-0544 – C1013AAJ Buenos Aires

Salta 3464 – Tel. (0342) 401-9300 – S3000CMV Santa Fe

# ÍNDICE SUMARIO

PRÓLOGO .....	9
---------------	---

## PARTE I

### LA IMPORTANCIA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO Y DE LAS COMISIONES MÉDICAS EN LA CONFIGURACIÓN ORIGINAL DEL RÉGIMEN DE RIESGOS DEL TRABAJO SANCIONADO EN LA LEY 24.557 Y SU REGLAMENTACIÓN

por MIGUEL ÁNGEL MAZA

## CAPÍTULO I

### NACIMIENTO, CARACTERÍSTICAS Y CRÍTICAS AL RÉGIMEN DE RIESGOS DEL TRABAJO DE LA LEY 24.557

1. El origen del debate sobre la atribución de competencia a las comisiones médicas y las cuestionables características del régimen primigenio .....	23
a) La restrictividad de la cobertura .....	24
b) La grave insuficiencia de las prestaciones dinerarias .....	28
c) El peculiar régimen procesal y competencial .....	35
2. Los primeros cuestionamientos contra la Ley sobre Riesgos del Trabajo .....	37

**CAPÍTULO II**  
**HISTORIA Y ANTECEDENTES NORMATIVOS Y**  
**JURISPRUDENCIALES DE OTORGAMIENTO**  
**Y VALIDACIÓN DE FUNCIONES**  
**JURISDICCIONALES A ORGANISMOS**  
**ADMINISTRATIVOS**

1. Los primeros fallos del máximo tribunal que abrieron la puerta a la competencia jurisdiccional de órganos de la administración . . . . .	43
2. El caso “Fernández Arias, Elena c/Poggio, José”, un <i>leading case</i> de 45 años de vigencia . . . . .	59
3. Las sentencias de las causas “Complejo Agroindustrial San Juan SA c/Distribuidora de Gas del Noroeste SA” y “Litoral Gas SA c/Enargas” . . . . .	84
4. El criterio usado por la Corte federal en “Castillo, Ángel Santos c/Cerámica Alberdi SA”. . . . .	88

**CAPÍTULO III**  
**LA SENTENCIA DE LA CAUSA “ÁNGEL ESTRADA**  
**Y CÍA. SA C/SECRETARÍA DE ENERGÍA**  
**Y PUERTOS DE LA NACIÓN Y OTRO”**

1. Los límites puestos por el máximo tribunal a la actividad jurisdiccional de la administración . . . . .	123
2. El “problema pericial” en los pleitos laborales derivados de la ley 24.557 . . . . .	131

**CAPÍTULO IV**  
**LO RESUELTO EN AUTOS “POGONZA,**  
**JONATHAN JESÚS C/GALENO ART SA”.**  
**EL FIN DE UN DEBATE DE 25 AÑOS**

1. El artículo 1° de la ley 27.348 y la hora de una definición final. . . . .	141
---	-----

2. Naturaleza jurídica y conformación del órgano administrativo decisor . . . . .	142
3. La decisión del cimero tribunal en “Pogonza”. ¿El fin de un debate de 25 años? . . . . .	149
4. Los alcances de la revisión prevista en el artículo 46 de la ley 24.557 modificada por el artículo 14 de la ley 27.348 según lo declarado por la Corte Suprema . . . . .	185
5. ¿Final del debate y legitimación definitiva del desvío competencial del Régimen de Riesgos del Trabajo o final abierto? . . . . .	187
6. El futuro del régimen, deseos y algunas recomendaciones . . . . .	197

**PARTE II**  
**LA ARGENTINA DESPUÉS DE “POGONZA”.**  
**LAS ADHESIONES PROVINCIALES**  
**AL TÍTULO I DE LA LEY 27.348**

por DIEGO J. TULA

**CAPÍTULO I**  
**LA ARGENTINA DESPUÉS DE “POGONZA”.**  
**LAS ADHESIONES PROVINCIALES AL**  
**TÍTULO I DE LA LEY 27.348**

1. Introducción . . . . .	203
a) Calidad de atención, celeridad, sencillez y gratuidad en el procedimiento . . . . .	206
b) Adecuada cobertura geográfica tendiente a asegurar la accesibilidad a la prestación del servicio en todo el territorio de la provincia . . . . .	209
c) Selección de todos los integrantes de las Comisiones Médicas mediante mecanismos de transparencia que garanticen la igualdad de oportunidades y la idoneidad de los profesionales. . . . .	210
d) Objetividad y profesionalidad en los dictámenes médicos, asegurando la correcta aplicación de las reglas para la cuantificación del daño en el sistema de riesgos del trabajo . . . . .	211

e) Mecanismo de supervisión y control (entre Poder Ejecutivo provincial y la SRT) sobre las actuaciones médicas jurisdiccionales y un control efectivo sobre el trámite de homologación de los acuerdos celebrados entre el trabajador y la ART .....	212
f) Revisión continua y auditoría externa de la gestión de las Comisiones Médicas. ....	213
g) Entrada en vigencia del sistema en el orden local supeditado a la suscripción de los referidos convenios. ....	214
2. Análisis constitucional y convencional de las leyes de adhesión .....	214
a) Introducción. ....	214
b) Las leyes de adhesión en tanto normas en sentido formal .....	215
c) Las leyes provinciales en tanto normas de adhesión a una determinada regulación nacional .....	215
d) ¿Federalismo de concertación? .....	216
e) Estado actual de la jurisprudencia de los superiores tribunales del país .....	224

## CAPÍTULO II

### EL ACCESO A LA INSTANCIA JUDICIAL

.....	237
1. Introducción .....	238
2. Agotamiento de la instancia administrativa .....	239
a) Procedimientos alcanzados. Excepciones .....	239
b) Requisitos “formales” para considerar agotada la instancia administrativa .....	241
c) El archivo de las actuaciones administrativas. Efectos. ....	242
d) Primera presentación “debidamente cumplimentada” y el inicio del cómputo del plazo para que el organismo administrativo emita su dictamen definitivo .....	244
d.1) Relevamiento jurisprudencial .....	248
e) Silencio de la administración pública. Configuración .....	250
f) Agotamiento de la instancia administrativa en caso de enfermedades profesionales no listadas .....	260

g) Exigencia de “petición fundada” en los procesos de rechazo de enfermedad profesional no listada (art. 1º, cuarto párrafo, res. SRT 298/2017). Exceso reglamentario. ....	261
g.1) Relevamiento jurisprudencial .....	264
3. Sistema recursivo .....	266
a) Modos de concesión .....	268
b) Efectos recursivos .....	269
c) Reglas particulares que regulan la vía recursiva en la justicia nacional del trabajo .....	270
c.1) Formato del recurso de apelación .....	276
c.2) Expresión de agravios .....	281
c.3) El principio de congruencia en materia recursiva .....	284
d) Incorporación en la instancia judicial de “pretensiones” no deducidas en el trámite administrativo ante las Comisiones Médicas Jurisdiccionales. Criterios jurisprudenciales .....	285
e) Recurso directo de revisión de la resolución administrativa emitida por la Comisión Médica Central .....	296
f) La acción ordinaria plena de revisión en las provincias que han adherido al Título I de la ley 27.348 .....	299
g) Las provincias que no han adherido al Título I de la ley 27.348 .....	300
h) La “particular situación” de la Provincia de Buenos Aires. ....	302
h.1) Vía recursiva simple (art. 14 de la ley 27.348). ....	302
h.2) Vía recursiva amplia (art. 2º, inc. j, de la ley 15.057). ....	304
h.3) Estado de situación de las acciones de revisión .....	305
4. Plazo de caducidad .....	306
a) La situación en la justicia nacional del trabajo .....	311
b) La Provincia de Buenos Aires .....	317
c) El plazo de caducidad en las provincias .....	321
5. Cosa juzgada (administrativa). ....	324
a) Cosa juzgada administrativa y cosa juzgada judicial. Alcances y diferencias. ....	326
b) Supuestos no alcanzados por los efectos de la cosa juzgada frente a las resoluciones del Servicio de Homologación .....	329
6. Conflicto de concurrencia normativa para la atribución de competencia en función del territorio. ....	330
a) El problema de los tribunales laborales descentralizados. ....	338

b) Fijación de la competencia territorial de los tribunales del trabajo en aquellos supuestos donde aún no se encuentran en funcionamiento las delegaciones o las Comisiones Médicas. ....	340
c) Conflictos de competencia suscitados en el ámbito de la justicia nacional del trabajo. Jurisprudencia .....	344
7. Acciones judiciales que tienen por objeto instar el procedimiento administrativo .....	351
8. Ámbito de ejecución de la prestación dineraria con posterioridad al agotamiento del recurso judicial .....	352
9. Pretensión de accionar por la vía de Derecho común. Competencia .....	359
10. El acceso a la instancia judicial de los trabajadores no registrados. El caso del artículo 28, incisos 1º y 2º de la ley 24.557 .....	361

### PARTE III

#### EL PATROCINIO LETRADO OBLIGATORIO Y LOS HONORARIOS PROFESIONALES

por DIEGO J. TULA

#### CAPÍTULO I

#### EL PATROCINIO LETRADO OBLIGATORIO Y LOS HONORARIOS PROFESIONALES

1. Introducción .....	371
2. Marco normativo. Reglas nacionales y provinciales .....	373
3. Procedimiento y reglas para la determinación de los honorarios profesionales según los diferentes procedimientos administrativos .....	378
a) Sujetos obligados al pago .....	378
a.1) Procesos autónomos de determinación de los honorarios .....	382
a.2) Proceso incidental o conexo al principal .....	382

a.3) Procesos donde se solicite la nulidad del acuerdo homologado en sede judicial donde el reconocimiento de honorarios efectuado por la aseguradora hubiese sido inferior a los pisos establecidos en las leyes arancelarias respecto de las actuaciones administrativas .....	383
b) Honorarios por actuación inoficiosa y/o sin éxito ante las Comisiones Médicas. Alcances de la construcción gramatical “reconocimiento total o parcial de la pretensión” .....	384
c) Honorarios profesionales en procedimientos no susceptibles de apreciación pecuniaria. ....	390
d) Honorarios profesionales derivados del trámite de reconocimiento del COVID-19 como enfermedad (presuntivamente) de carácter profesional en las Comisiones Médicas .....	391
e) Reconocimiento de honorarios en caso de intervención de más de un letrado del trabajador .....	392
f) Aportes previsionales .....	393
4. Ámbito de competencia material para la regulación de los honorarios profesionales por su intervención en sede administrativa. ....	394
5. Estado de situación en materia de regulación de honorarios en las provincias. ....	395
a) Justicia nacional del trabajo. ....	399
b) Provincia de Buenos Aires .....	400
c) Santa Fe .....	403
d) Córdoba .....	405
e) Mendoza .....	406
f) Entre Ríos .....	407
g) Salta .....	409
h) Misiones. ....	410
i) Corrientes. ....	411
j) Neuquén. ....	411
k) Río Negro .....	412
l) San Juan. ....	413
6. Prohibición de celebrar pacto de cuota litis en los créditos por prestaciones dinerarias por accidentes o enfermedades profesionales .....	414
a) Introducción. ....	414

b) Orden normativo .....	414
c) Práctica judicial .....	417
c.1) Posibilidad de celebrar pacto de cuota litis en el procedimiento administrativo .....	417
c.2) Posibilidad de celebrar un convenio de honorarios .....	417
c.3) Posibilidad de celebrar pacto de cuota litis en sede judicial .....	417

## ANEXOS

### I

#### LISTA DE FALLOS CITADOS DE LA CSJN

1. Por orden de aparición en la obra .....	421
2. Por orden cronológico .....	423
3. Listado de fallos de los superiores tribunales del país por orden cronológico .....	426

### II

#### SENTENCIAS FUNDAMENTALES DE LA CORTE SUPREMA EN ESTA MATERIA

1. Listado de fallos relevantes .....	427
2. Textos completos .....	427
2.1. "Fernández Arias, Elena c/Poggio, José" .....	427
2.2. "Litoral Gas c/Enargas" .....	446
2.3. "Castillo, Ángel Santos c/Cerámica Alberdi SA" .....	459
2.4. "Ángel Estrada y Cía. SA c/Secretaría de Estado de Energía y Puertos de la Nación y otro" .....	465
2.5. "Obregón, Francisco Víctor c/Liberty ART" .....	484
2.6. "Pogonza, Jonathan Jesús c/Galeno ART SA" .....	485

### III

#### FALLOS RELEVANTES DE LOS SUPERIORES TRIBUNALES DEL PAÍS

1. SCJBA, 13-5-2020, "Marchetti, Jorge Gabriel c/Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires. Accidente de trabajo, acción especial" .....	499
2. SCJBA, 29-12-2021, "Pereyra, Marcelo Adolfo c/Experta ART SA" .....	535
3. SCJBA, 13-11-2020, "Garrido, Roque Gerardo c/Asociart ART SA s/Apelación de Resolución Administrativa" .....	545
4. SCJBA, 13-10-2021, "Palacio, Francisco c/Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires s/Accidente de trabajo, acción especial" .....	547
5. TSJ de Córdoba, Sala Laboral, 14-9-2021, "Rosales, Simón Alberto c/QBE ART SA (Hoy Experta ART SA). Ordinario. Incapacidad", Recurso de inconstitucionalidad, 6917000 .....	549
6. TSJ de Córdoba, Sala Laboral, 10-3-2022, "Rodríguez, David Alejandro c/Prevención ART SA. Ordinario. Accidente (Ley de Riesgos)", Recursos de casación e inconstitucionalidad, 8322024 ..	557
7. STJ de Corrientes, 3-9-2021, "Insaurralde, Lisandro c/Prevención ART s/Indemnización laboral" .....	562
8. SCJ de Mendoza, 18-9-2020, "Herrera, Walter Ariel en J°: 159.114, Herrera, Walter Ariel c/Provincia ART SA p/Accidente p/Rep." .....	576
9. SCJ de Mendoza, 7-9-2021, "Lincheta, Noelia Paola en J° 407127/54677 Lincheta, Noelia Paola c/Provincia ART SA p/Regulación de honorarios p/Recurso extraordinario provincial" .....	588
10. CSJN, 15-7-2021, "Giménez, Rosa Elisabe c/Comisión Médica Central y/o ANSeS s/Recurso directo ley 24.241" .....	622
11. CSJ 1141/2021/CS1, Dictamen de la Procuración General ante la CSJN, 20-5-2022, "Vera, Lorena Marisol c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/Accidente de trabajo, acción especial" .....	629