



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

L-122239-1

"Rojas, Jonatan Luciano
c/ Experta Aseguradora de
Riesgos del Trabajo S.A.
s/ Accidente in Itinere"
L. 122.239

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal de Trabajo N° 1 del Departamento Judicial de Quilmes, en el marco de la acción por accidente de trabajo *in itinere* incoada por el señor Jonatan Luciano Rojas contra Experta Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A., declaró su competencia para entender en los presentes actuados de conformidad con lo previsto por el art. 2 de la Ley 11.653, luego de decretar la inconstitucionalidad de la ley provincial 14.997 y la inaplicabilidad al caso de los artículos 1 a 4 de ley 27.348 y su modificación al art. 46 de la ley 24.557. En el mismo sentido, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 8 ap. 3°, 21, 22 y 46 (texto original) de la Ley 24.557 y del Decreto 717/96. Y como consecuencia de dicha decisión, difirió el tratamiento del resto de las cuestiones sustantivas para la oportunidad procesal de resolver sobre el fondo de la controversia (v. fs. 44/50).

Ponderando que el reclamo impetrado tiene como base un siniestro ocurrido bajo la órbita de la ley 24.557, modificada por las leyes 26.773 y 27.348, se adentró en el estudio de la cuestión de competencia que resulta de su aplicación, en cuyo marco analizó la reforma instaurada por la última de las leyes nacionales mencionadas, en cuanto reinstaló la imposición a los trabajadores de recurrir a las Comisiones Médicas Jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente, para la solicitar las prestaciones de la ley de riesgos u homologar acuerdos con las aseguradoras.

Destacó que sus pautas resultarían en principio de aplicación en el ámbito provincial en virtud de la adhesión formulada con la sanción de la Ley local 14.997. Y ante tal escenario, con fundamento en el artículo 31 de la Constitución Nacional y en doctrina legal

de V.E. que citó (causas L. 67.598 del 2-X-2002, L. 83.781 del 22.XII-2004 y C. 98.802 del 5-VI-2013), acometió oficiosamente el análisis de la validez constitucional de la norma en cuestión. En ese orden de ideas, evaluó la normativa local de adhesión a la luz del sistema constitucional federal y provincial, adelantando que la misma, en cuanto acepta la invitación cursada por el art. 4° de la ley 27.348, resulta inconstitucional.

El tribunal *a quo* juzgó en primer término que dicha normativa resultaba violatoria de la autonomía provincial. En este sentido, analizó el texto del artículo 4° de la ley 27.348 y señaló que la "invitación" a adherirse al sistema importaba la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1 a 3 de dicha ley y en el apartado 1 del artículo 46 de la ley 24.557. Estimó entonces que dicha adhesión lleva implícita una "delegación" en favor de la administración nacional de competencias que le son inherentes a las provincias.

Recordó el magistrado ponente -Dr. Rodríguez Ponte- que conforme el artículo 5 de la Constitución Nacional, los estados locales deben asegurar la administración de justicia como una de las funciones esenciales que hacen a su existencia como entes autónomos. Se trataría, conforme la doctrina autoral que cita, de competencias expresamente reservadas para los estados provinciales, las que resultan indelegables e indisponibles. Recordó asimismo que el reparto de potestades que al efecto determina la constitución sólo puede verse afectado válidamente a través de una reforma constitucional, citando doctrina de autor y precedentes de la C.S.J.N.

Concluyó entonces, que las provincias no podían desligarse de su facultad/deber de administrar justicia en sus territorios, ni adherir a invitación alguna en tal sentido a través del dictado de una simple ley, sin violentar la Constitución Nacional. Especialmente cuando ello importaba renunciar a dictar normas de procedimiento, consintiendo que sea la nación quien la sustituya en tal función a través de un organismo administrativo, como por ejemplo, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Por los motivos así expuestos, entendió que la normativa local resultaba repugnante de los artículos 5, 75 inc. 12, 121 y 122 de la Constitución Nacional.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

L-122239-1

En un segundo orden, juzgó asimismo que la ley de adhesión resultaba lesiva del acceso irrestricto a la justicia. En efecto, memorando la garantía de la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia, reconocidas por el artículo 15 de la Constitución local, estimó que aquella norma también resultaba repugnante al orden constitucional provincial.

En tal sentido, sostuvo que los alcances de esta protección a los ciudadanos no admitían restricciones ni limitaciones de ningún tipo, tornándose estéril cualquier discusión sobre la hipotética conveniencia de un trámite administrativo previo a la acción judicial. Además, con fundamento en doctrina legal de V.E., afirmó que las normas que determinan la competencia tienden a facilitar el objetivo que la ley sustancial procura y no pueden estar dirigidas a perturbarla. Circunstancia, agregó, que en el caso se ve reforzada por la consideración de las personas que son víctimas de infortunios laborales, como sujetos de tutela preferente. Ello así, con fundamento en el artículo 75 inc. 23 de la Constitución Nacional.

En concreto, sentenció el tribunal laboral que la ley 14.997 contraría el artículo 15 de la Constitución bonaerense y veda a los trabajadores siniestrados el acceso ilimitado a la justicia del que deben gozar, para imponerles un recorrido previo por la instancia administrativa y prejudicial que deviene inconstitucional.

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada Experta Aseguradora de Riesgos de Trabajo S.A. -por apoderado- a través del recurso extraordinario de inconstitucionalidad cuya copia obra glosada a fs. 70/73, en el marco del recurso de queja interpuesto por aquella con motivo de la inadmisibilidad que había sido dispuesta por el tribunal de origen a fs. 53 y vta., recurso de hecho que terminó siendo acogido por V.E. por decisorio de fs. 108/109.

Habiéndose concedido finalmente dicho remedio procesal en la instancia ordinaria a fs. 113 y vta., fue conferida vista del mismo a esta Procuración General a fs. 117, circunstancia que motiva mi intervención en autos a tenor de lo dispuesto en el art. 302 del Código Procesal Civil y Comercial.

III.- Como primer agravio alega el impugnante en fundamento de su embate que el

pronunciamiento en crisis, al declarar la inconstitucionalidad de la Ley 14.997, no ha considerado los términos de la ley nacional 27.348. Refiere que conforme los alcances del art. 2° del régimen nacional, se prevé en forma expresa que agotada la vía administrativa regulada, el trabajador tendrá posibilidad de recurrir por ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción local, circunstancia que arguye desoída en el pronunciamento cuestionado.

En un segundo orden de consideraciones, refiere no advertir delegación alguna a favor de la Nación de una de las funciones primordiales de los estados provinciales -aludiendo a la administración de justicia-, pues según afirma, en última instancia quien se encargará de juzgar el conflicto será la justicia laboral local, afirmando que las comisiones médicas no emiten sentencias sino tan sólo resoluciones de mero carácter administrativo. Argumenta acerca de la constitucionalidad del régimen instaurado por la ley nacional con apoyo en un precedente de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que cita.

Como tercer agravio formula consideraciones acerca de la interpretación y alcance que cabe otorgar a la garantía contenida en el art. 15 de la Carta local, en cuanto determina el pleno goce del acceso "irrestringido" a la justicia, citando entre otros ejemplos las cargas que mas allá de la vigencia de dicha garantía se imponen a los justiciables en orden al pago de la tasa de justicia o a la necesidad de agotar la vía administrativa. Señala que la instancia previa no resulta lesiva del derecho de defensa de los trabajadores y que su validez es análoga a la de otras instancias previas, como por ejemplo, la mediación obligatoria determinada por la ley 13.951, así como la establecida por la Ley nacional 26.993, en cuanto creó el Servicio de conciliación previa en las relaciones de consumo, o la intervención previa y obligatoria del SECLO en el fuero laboral Nacional. Afirma que la admisión de los trámites administrativos determinados por el régimen nacional no contradicen la doctrina fijada por la Corte Suprema de la Nación en las causas "Castillo, Angel c/ Cerámica Alberdi" (sent. del 7-IX-2004) y "Venialgo, Inocencia c/ Mapfre" (sent. del 13-III-2007), pues sostiene que lo que allí se analizó ha sido la centralización federal de los reclamos en detrimento de la jurisdicción local y no la legitimidad de fijar una instancia administrativa previa con carácter obligatorio.

Finalmente refiere que los argumentos desarrollados por el tribunal para disponer la



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

L-122239-1

declaración de inconstitucionalidad que cuestiona carecen de sustento pues, con la reforma introducida por la ley 27.348 al sistema, se ha modificado precisamente aquello que generara la declaración de inconstitucionalidad de varios artículos de la ley de riesgos del trabajo en cuanto disponían que las decisiones de las comisiones médicas eran sólo recurribles por ante la Cámara Nacional de la Seguridad Social o ante los juzgados federales, situación que ha quedado a salvo a la luz de la nueva normativa.

Deja planteada la cuestión constitucional manteniendo y formulando reserva del caso federal para ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

IV.- Impuesto en los términos aludidos del contenido de la queja ensayada, estoy en condiciones de adelantar que el remedio extraordinario incoado no puede prosperar.

De modo liminar resulta menester aclarar que en virtud de lo previsto en el art. 161 inc. 1 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la vía intentada se abre ante el exclusivo supuesto en que en la instancia ordinaria se haya controvertido y decidido la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos provinciales confrontados con normas de la constitución local (conf. S.C.B.A., causas L. 93.212, sent. del 11-IV-2012; L. 116.822, sent. del 6-V-2015; C. 108.529, sent. del 29-VII-2017, entre otras).

Ahora bien, adentrándome en el análisis específico del decisorio impugnado, se advierte que las cláusulas constitucionales sobre las que el sentenciante de grado acuñó el razonamiento cuya conclusión motivara el alzamiento en estudio, se entroncan tanto en la Constitución nacional como en la provincial.

En efecto, el Tribunal de grado resolvió el caso constitucional oficiosamente decidido señalando que la ley provincial 14.997, en cuanto adhiere expresamente al régimen legal instituido por el Título 1 de la ley 27.348, delegando en el poder administrador nacional su facultad jurisdiccional y la competencia que detenta en orden al dictado de la normativa procedimental aplicable, vulnera las imposiciones de los arts. 5, 75 inc. 12, 121 y 122 de la Constitución Nacional así como el art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Siendo ello así, debo decir una vez más que se reitera la hipótesis registrada, entre otras, en la causa L. 121.915, "Medina", cuyo dictamen emitiera con fecha 26-IX-2018, en

el que tuve ocasión de señalar que "...sin perjuicio de la valoración que pudiera realizarse respecto del decisorio en crisis, lo cierto es que el complejo esquema normativo supralegal que lo sustenta impide abrir la casación por la única vía intentada, contexto que ha sido descripto con precisión por V.E. al disponer que "La vía revisora establecida en el art. 161 inc. 1 de la Constitución de la Provincia se abre en el único caso en que en la instancia ordinaria se haya controvertido y se haya decidido la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos provinciales confrontados con normas de la Constitución local y no cuando los fundamentos de la sentencia impugnada, se sustentan además en tales preceptos de la carta provincial (art. 36 inc. 7; 103 inc. 13), con normas de la Constitución nacional (arts. 14, 17, 18, 29, 121, 122) materias éstas ajenas al contenido del remedio intentado y propio en su caso del de inaplicabilidad de ley" (conf. S.C.B.A., causas C. 98.720, resol. del 21 -IV-2010; C. 103.326, resol. del 8-II-2012 y C. 116.585, resol. del 11-IV-2012; entre otras)".

"El superior Tribunal provincial, ampliando el razonamiento citado, sostuvo que 'Tal postura no implica convertir lo expuesto por la Corte de Justicia de la Nación en sus precedentes (conf. "Fallos" 308:490, 310:324 y 311:2478, entre otros), en cuanto a la función de guardianes de la Constitución que se les reconoce a los superiores tribunales, como es esta Suprema Corte, acorde el art. 31 de la Constitución Nacional. Ello en tanto no hay obstáculo formal o ritualista que le cierre la vía al impugnante, el que contaba con un acceso adecuado -el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley preestablecido por la letra de la Constitución local, de las disposiciones formales y la jurisprudencia de este propio tribunal-, que no utilizó (conf. doct. "Fallos" 308:490, 311:2478 y causas C. 104:699, resol. del 8-IX-2010; C. 108.201, resol. del 16-III-2011; entre otras) ".

"Como el Superior Tribunal nacional ha expuesto reiteradamente, la garantía de defensa no ampara la negligencia de las partes, lo que significa que quien ha tenido la oportunidad para ejercer sus derechos responde por la omisión que le es imputable (v. "Fallos" 319:617, 322:73 y 327:3503, entre otros)' (conf. S.C.B.A. causas cit.)..."



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

L-122239-1

Dicho criterio ha sido ulteriormente reiterado por esta Procuración General al emitir opinión en las causas L. 123.465 (dict. del 29-VII-2019), L. 123.198 (dict. del 7-X-2019), L. 123.465 (dict. del 29-VIII-2019), L. 123.717 (dict. del 21-X-2019); L. 123.758 (dict. del 27-XII-2019), L. 124.006 (dict. del 9-III-2020), L. 124.301 (dict. del 10-III-2020), L. 124.597 (dict. del 12-III-2020) -entre otras-, oportunidad en la que además se señaló -tal como cabe hacerlo en la especie- que un motivo más define la suerte adversa del remedio en análisis, pues se advierte a simple lectura del embate articulado que el mismo gira en torno a poner en resalto las cualidades de la ley nacional 27.348, la que juzga ser respetuosa y complaciente de los mandatos establecidos tanto por la Constitución de la Nación, como de la Provincia, circunstancia que impide evidenciar un ataque concreto y razonado contra los fundamentos del decisorio, desentendiéndose de la línea argumental desarrollada en el fallo para decidir acerca de las inconstitucionalidades pronunciadas, denotando una estrategia impugnatoria deficitaria, en tanto deja incólumes los fundamentos expuestos por el Tribunal de origen para decidir de la manera señalada.

Sabido es, por su parte, que el objeto del recurso extraordinario de inconstitucionalidad es el de corregir errores *in iudicando* cometidos al apreciarse el apego de una norma local a la Constitución provincial (art. 161 inc. 1 de la Const. Prov. y 299 y 300 del C.P.C.C.). De allí que la impugnación efectuada por este carril debe referirse a las motivaciones esenciales del pronunciamiento objetado que dan sustento a la declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad, según el caso, demostrando su desacierto (doct. causas A. 68.975, sent. del 26-VII-2009; A. 68.436, sent. del 28-V-2010; A. 70.965, sent. del 4-IX-2013; A. 72.899, resol. del 5-III-2014; A. 72.897, resol. del 12-II-2014).

Reiterando los términos con los que se han decidido casos análogos, resta decir que: *“Resulta requisito indispensable de una adecuada fundamentación del recurso en análisis la impugnación concreta, directa y eficaz de las motivaciones esenciales que contiene el pronunciamiento. Tarea que no se cumple cuando el impugnante se limita a anteponer una línea argumental distinta a la del juzgador, omitiendo realizar el reproche oportuno a un basamento primordial del pronunciamiento atacado”* (conf. causas Ac. 32.929 y Ac. 83.866, citadas; A. 68.446, “Russo”, sent. del 12-VII-2009; A.

70.188, sent. del 13-XI-2013; A. 72.289, resol. del 5-II-2014).

Consecuentemente, las consideraciones efectuadas y las que hube de reproducir en honor a la celeridad y economía procesal, resultan suficientes -a mi entender- para que esa Suprema Corte de Justicia disponga el rechazo del recurso extraordinario de inconstitucionalidad que dejo examinado.

La Plata, 15 de mayo de 2020.

Digitally signed by
Dr. CONTE GRAND, JULIO
MARCELO
Procurador General de la
Suprema Corte de Justicia
PROCURACION GENERAL -
PROCURACION GENERAL
Procuracion General
jcontegrand@mpba.gov.ar
Date: 15/05/2020 20:53:15