



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

L-123003-1

"Medina, Santiago A.
c/ Omint Aseguradora de
Riesgos del Trabajo S.A.
s/ Accidente de Trabajo
- Acción Especial"
L. 123.003

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal de Trabajo N° 1 del Departamento Judicial de San Isidro, con la integración que resulta de fs. 25, resolvió por unanimidad decretar de manera oficiosa la inconstitucionalidad de la ley provincial 14.997 a través de la cual la provincia de Buenos Aires adhirió al régimen de la ley nacional 27.348, disponiendo, asimismo, su aptitud jurisdiccional para entender en las presentes actuaciones, incoada por el Sr. Santiago Alberto Medina contra Omint Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A., en demanda de la reparación integral de daños y perjuicios sufridos a consecuencia del accidente de trabajo que detalla en el escrito de inicio.

Para resolver en el sentido indicado el Tribunal de Trabajo consideró necesario determinar de manera liminar si correspondía previo a dar curso a la acción promovida por el Sr. Medina, el tránsito obligatorio por ante las Comisiones Médicas creadas por la ley 24.241 y contempladas en el procedimiento administrativo implementado por el orden legal vigente en materia de accidentes y enfermedades profesionales, toda vez que constituye una instancia administrativa de carácter imperativo y excluyente de toda otra intervención, conforme lo establece el art. 1 de la ley 27.348.

E invocando razones de orden lógico, abordó primeramente el tratamiento de la constitucionalidad de la ley de adhesión provincial 14.997 al destacar que si bien no había

mediado reproche en tal sentido por el accionante en su demanda, dicho examen venía impuesto a los magistrados por imperio del sistema de control de constitucionalidad difuso vigente. Con cita de doctrina de autor y de doctrina legal de V.E., destacó que dicho test alcanza a todos y cada uno de los jueces llamados aplicar normas inferiores y que exige no sólo el examen constitucional de las mismas sino además el control de la supremacía convencional, en tanto los instrumentos internacionales de derechos humanos a los que ha adherido nuestro país integran el llamado "bloque de constitucionalidad" previsto en el art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional.

En ese orden de ideas sostuvo que siguiendo nuestro sistema constitucional el modelo norteamericano, la República Argentina estableció el federalismo como forma de estado (art. 1 de la C.N.), el cual supone la existencia de un doble orden de poder territorial entre los que se distribuyen atribuciones: la Nación y las provincias. Añadió que tal reparto de competencias permite distinguir, entre otras, las potestades delegadas en el Estado Federal (arts. 75, 99, 116, y 117 de la CN); las potestades reservadas en las provincias (arts. 5, 75 inc. 12, 121, 122, 123, y 124 de la CN); las potestades compartidas (arts. 3, 13, y 75 inc. 2 de la CN), y las potestades concurrentes (arts. 14 bis, 41, 42, 75 inc. 2, 17, 18, 19 y 125 de la CN).

Destacó asimismo que el principio básico adoptado indica que todo lo que las provincias no delegaron u otorgaron expresa o implícitamente al Gobierno Federal pertenece a ellas (art. 121 de la CN), potestades entre las que incluye la de la competencia jurisdiccional (art. 116 de la Constitución de la Nación y 166 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires). Sin perjuicio de ello, dejó a salvo la facultad de las provincias de adherir a las disposiciones contenidas en una ley de carácter nacional para su aplicación en el estado provincial, cuestión que manifiesta reconocida expresamente por la Constitución Nacional.

Señaló con ello, que no se puede imputar "*per se*" una flagrante violación o quebrantamiento al principio de autonomía provincial por el solo hecho de que la Provincia de Buenos Aires adhiera a las disposiciones de naturaleza adjetiva contenidas en una ley nacional, con el objeto de que las mismas sean de aplicación en su ámbito territorial.



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

L-123003-1

Aclarado ello, sostuvo, que era dable recordar que el art. 4° de la ley 27.348 segundo párrafo, al indicar que "...la adhesión precedentemente referida, importará la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los art. 1°, 2°, y 3° del presente y en el apartado 1° del art. 46 de la ley 24.557 y sus modificatorias..." impone a los Estados adherentes la debida adecuación de la normativa local que resulte necesaria. Señaló que dicha exigencia conlleva analizar los términos en los que se sancionó la ley 14.997 y sus consecuencias en orden al plexo constitucional.

Y en tal análisis, destacó la manera en que fue formulada la adhesión -sin ningún tipo de reserva- advirtiendo que la injerencia federal era total y completa, a diferencia de lo ocurrido respecto de las restantes provincias adherentes.

Puso igualmente de resalto el tribunal que la normativa que aborda la temática de los Riesgos de Trabajo es legislación común y, como tal, su sanción corresponde al Congreso Nacional (art. 75 inc. 12 de la CN), mientras que su aplicación en el territorio de las provincias debe ser efectuada por órganos locales. Agregó en igual sentido que, si bien es cierto que producto del federalismo coparticipado o de concertación esa aplicación puede ser delegada por las provincias en la Nación y, para el caso bajo tratamiento, en órganos administrativos nacionales con funciones jurisdiccionales (CSJN, "Fernandez Arias". 1960 y "Ángel Estrada"-2005), no menos lo es que la ley 14.997 -en los términos de su vigencia- obliga a la Provincia de Buenos Aires a ceder la totalidad de sus competencias no delegadas en esta materia en el gobierno federal, renunciando a su autonomía de manera absolutamente desproporcionada, desequilibrada e inequitativa.

Concluyó el sentenciante de grado que la ley en los términos de su sanción no ponía de manifiesto un federalismo coparticipado y/o concertado sino que, muy por el contrario, evidenciaba una arrogación completa por parte del Gobierno Nacional de facultades y competencias propias de los gobiernos provinciales locales que se traduce claramente en un federalismo de imposición, donde prevalece indefectiblemente la voluntad de la parte más fuerte sobre la débil. Sostuvo así que el avasallamiento se ve claramente en el art. 2 de la ley 27.348 el cual, por imperio del texto de la ley 14.997, limita la participación de los Tribunales

del Trabajo a una suerte de control de legalidad del acto administrativo, al cual los trabajadores solamente pueden acceder a través de un recurso con efecto suspensivo y concedido en relación, lo que evidencia, una vez más -según su apreciación-, la esencia de la delegación absoluta de competencia jurisdiccional en la Nación. En este caso particular, en franca violación al art. 116 de la Constitución Nacional y art. 166 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada por apoderado, deduciendo recurso extraordinario de inconstitucionalidad, a través de presentación electrónica de fecha 9 de noviembre de 2018, cuya copia en PDF se anexa como archivo adjunto al Sistema SIMP Procedimientos de la Procuración General, remedio que resultó finalmente concedido en la instancia ordinaria a fs. 37/38.

III.- Mediante la vía de impugnación interpuesta que motiva la intervención del Ministerio Público en autos a tenor de lo contemplado en el art. 302 Código Procesal Civil y Comercial, y cuya vista habré de contestar a continuación en mérito de lo dispuesto a fs. 55, denuncia el recurrente que el decisorio en examen viola innumerables premisas básicas determinadas por la ley 24.557 y sus modificatorias.

Su presentación recursiva se traduce en la defensa de la validez constitucional de las normas cuestionadas. Desarrolla así sus argumentos a partir de la presentación del sistema de comisiones médicas, previsto como instancia prejudicial, pretendiendo mostrar su compatibilidad con las garantías constitucionales en juego.

Luego de formular un "*racconto*" de distintas instancias en las que se instaurara en tiempos pretéritos la intervención de organismos administrativos como vía previa a la jurisdiccional, señala que no resulta novedoso que un organismo nacional intervenga en la jurisdicción provincial para resolver con carácter previo y en el marco de actuaciones administrativas cuestiones vinculadas con un accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Sostiene que si bien nuestro régimen de gobierno se sustenta en el principio de la división de poderes otorgando potestad exclusiva al Poder Judicial en la resolución de conflictos, contiene a su vez normas que admiten el ejercicio de funciones jurisdiccionales a ciertos órganos administrativos por cuestiones de especialidad, citando como ejemplo el



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

L-123003-1

precedente de la C.S.J.N. "Angel Estrada y Cía. S.A.", en el que fueron fijados criterios de legitimidad de dicha clase de intervenciones sin que ello implique el abandono de los principios constitucionales establecidos por los arts. 109 y 116 de la Constitución Nacional.

Refiere que a los fines de valorar la constitucionalidad de los órganos administrativos ejerciendo funciones de aquella índole, deben respetarse dos garantías fundamentales incorporadas en los arts. 18 y 109 de nuestra Carta Magna, en tanto se garantice al trabajador durante el curso de la instancia administrativa el derecho a ser debidamente representado y defendido, así como que la decisión adoptada esté sujeta a un control judicial amplio y suficiente, respetando a su vez la garantía de los jueces naturales.

Afirma que en el pronunciamiento en crítica se señala que a través de la adhesión de la ley 14.997 se han transferido a la Nación poderes no delegados o reservados por las provincias, renunciando de esta forma a las atribuciones reservadas en la Constitución Nacional, cuando -a su juicio- y con apoyo en las mandas contenidas en los arts. 121 y 125 de la CN que transcribe, el poder ejecutivo provincial en el marco de sus atribuciones delegó su propia competencia administrativa y adhirió a los órganos federales permaneciendo incólume la jurisdicción de los órganos judiciales provinciales toda vez que la decisión final queda en cabeza de dicho poder del estado provincial, por la vía recursiva prevista, no existiendo en ese aspecto afectación de los arts. 5 y 75 unc. 12 de la Constitución Nacional y sus correlativos provinciales arts. 1, 15, 39 inc. 1°, 103 inc. 13°, 144 inc. 2° y 166. Refiere que entonces los tribunales de trabajo locales conservan el control judicial suficiente y adecuado, siendo el trámite ante la comisión médica sólo un requisito de la acción, sin que exista efectivamente delegación de la potestad jurisdiccional.

Agrega que tampoco existe afectación a las mandas contenidas en los arts. 15 y 39 de la Carta local -no mencionadas en el decisorio impugnado- en tanto el esquema propuesto por el régimen nacional instaurado tiende a que el trabajador afectado pueda encontrar en sede administrativa, dentro de un plazo razonable, satisfacción a sus derechos a través de una solución inmediata mediante un acuerdo que ponga fin al conflicto, con la posibilidad de la ulterior revisión a través de la vía recursiva señalada. De manera que habiendo mediado la

adhesión provincial con el dictado de la ley local 14.997, no existe transgresión alguna al sistema federal.

Añade que la instancia administrativa previa no resulta una injerencia indebida en materia jurisdiccional. Reitera que el sistema de la ley nacional, al que la provincia ha adherido en forma expresa, permite a las partes recurrir ante la justicia para la revisión de lo decidido por las comisiones médicas, no advirtiéndose en concreto cuál sería el perjuicio de transitar por estos carriles administrativos previos al reclamo jurisdiccional.

Complementa su ataque sosteniendo que, lejos de avasallar el sistema federal, la ley 27.348 tiende a su fortalecimiento, al tener el plexo normativo como objetivo de la Nación aplicar el régimen de la instancia administrativa previa y obligatoria en forma uniforme en todo el territorio nacional, a medida que las jurisdicciones provinciales adhieran al mismo, conforme lo establece el art. 4 de la norma.

Destaca que el trámite previo ante la comisión médica no constituye una violación al derecho de defensa del trabajador, pues no existe norma alguna que lo prohíba. Añade que el espíritu del art. 1 de la ley 27.348 revela que la intención del legislador fue, entre otras, destinar a la instancia previa la autocomposición de los conflictos.

Estima que la facultad jurisdiccional que se delega en las comisiones médicas conforme el art. 1 de la ley 27.348 y las resoluciones complementarias de la Superintendencia de Riesgo del Trabajo, se encuentra suficientemente limitada, diferenciándose de lo establecido por los arts. 21, 22, y 46 de la ley 24.557, porque la cuestión aquí analizada no se enmarca en la doctrina fijada por la Corte Federal en los casos "Castillo, Ángel c/ Cerámica Alberdi", "Venialgo, Inocencia c/ Mapfre" y "Obregón, Francisco c/ Liberty", pues lo que allí se analizó fue 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.

Alega en su sustento la doctrina precisada por la Corte Suprema de la Nación en el fallo "Fernández Arias c/ Poggio", precedente en el que se resolviera acerca de la validez de la creación de órganos administrativos con facultades jurisdiccionales, siempre que su



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

L-123003-1

actividad se encuentre sometida a limitaciones de jerarquía constitucional que no es lícito trasgredir, entre las que figura el control judicial suficiente de sus pronunciamientos.

Concluye afirmando que la normativa atacada no resulta un avasallamiento a los derechos del trabajador, sino que le posibilita acceder de forma efectiva mediante una tramitación administrativa y con el debido patrocinio letrado a las prestaciones y reparaciones del sistema sin necesidad de recurrir a la contienda judicial, quedando habilitada dicha vía para el caso de considerar que sus derechos no han sido debidamente satisfechos.

Consecuentemente, solicita se declare la inhabilidad de la instancia y a la postre, se ordene el archivo de las actuaciones, sin costas.

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 precedentes del contenido de la queja de inconstitucionalidad ensayada, soy de opinión que la misma no puede prosperar.

Lo entiendo así, en primer lugar, toda vez que de la simple lectura del pronunciamiento impugnado se desprende que las cláusulas constitucionales sobre las que el *a quo* 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 origen resolvió el caso constitucional llevado a su conocimiento señalando que la ley provincial 14.997, en cuanto adhiere expresamente al régimen legal instituido por el Título I 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, 116, 121 y 124 de la Constitución nacional, más allá de alguna referencia tangencial a alguna manda de la Constitución provincial -art. 166 (v. fs. 31 vta.)-.

Ello así, y 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 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 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 de en tales preceptos de la carta provincial (arts. 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).

Ampliando el razonamiento citado, ha sostenido V.E. que: *"Tal postura no implica controvertir 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 un 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; C. 109.048, sent. del 3-IX-2014; Rc. 120.562, resol. del 29-VI-2016; Rc. 120.481, resol. del 3-V-2018; entre otras).*

Como lo ha expuesto reiteradamente el Máximo Tribunal Nacional, 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 (Fallos 319:617, 322:73 y 327:3503, entre otros; conf. S.C.B.A., causas cit.).

Por otro lado, un motivo más define la suerte adversa del recurso en estudio. Y es que la crítica dirigida al fallo de grado en ninguno de sus enunciados se hace cargo de los fundamentos normativos y axiológicos que llevaron al *a quo* a pronunciarse en el sentido que aquí se impugna. Tal como surge de la reseña efectuada, el recurrente se limita a realizar una



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

L-123003-1

defensa de aquellos elementos que, presentados de manera genérica, entiende compatibles con las normas constitucionales federales y locales.

En efecto, la apelante ensaya una prédica en favor del sistema estatuido por la ley nacional 27.348, haciendo hincapié, verbigracia, en los beneficios que el régimen implica en los derechos del trabajador al otorgar mayor celeridad en la resolución de sus pretensiones, por lo que entiende que no menoscaba las garantías constitucionales mencionadas en el fallo impugnado, tanto de la Constitución nacional, como de la Carta local.

Esta alegación, conforme doctrina legal de V.E.: “...es ajena a la órbita del recurso interpuesto ya que, por la vía del recurso de inconstitucionalidad, sólo cabe cuestionar la validez de leyes, decretos, ordenanza o reglamentos locales frente a la Constitución de la Provincia y no así la validez de una ley nacional (arts. 161 inc. 1, Const. cit. y 299, C.P.C.C.; "Acuerdos y Sentencias", 1959-II-702; 1959-III-153; 1960-I-413; causas P. 59.457, sent. del 5-IX-95 y Ac. 59.254, resol. del 23-IV-96).” (conf. S.C.B.A. causa AC. 63.462, sent. del 17-XII-1996).

V.- Consecuentemente, ante al incumplimiento de las cargas técnicas establecidas por los arts. 279, 299, 300 y concordantes del Código Procesal local, considero que V.E. debe proceder al 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 21:00:05

