



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

L-123633-1

"Miño Francisco Román c/
Provincia Aseguradora de
Riesgo de Trabajo S.A.
s/ Accidente In-Itinere"
L. 123.633

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal de Trabajo N°1 del Departamento Judicial de Moreno-General Rodríguez, en el marco de la acción incoada por el señor Francisco Román Miño contra Provincia Aseguradora de Riesgos de Trabajo S.A., con motivo del accidente *in itinere* denunciado en su escrito de inicio -fs. 6/31-, resolvió -por mayoría- rechazar el planteo de inconstitucionalidad del art. 1 de la ley nacional 27.348 formulado por la parte actora, ordenando en consecuencia, la concurrencia del trabajador ante la Comisión Médica correspondiente a los fines de cumplimentar el trámite administrativo previo establecido por dicha norma legal, declarando, a su vez, abstracto el planteo de inconstitucionalidad de los arts. 2, 3, 4, 12, 14, y 15 de la ley 27.348. Todo ello, con fundamento en lo normado por los arts. 5, 75 inc. 12, 109, 116, 121, 125 y c.c. de la Constitución Nacional y los arts. 1, 39 inc. 1, 103 inc. 13, 144 incs. 2 y 15, 166 y ss. de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (v. fs. 33/38).

Para resolver en el sentido indicado el colegiado de origen consideró a través del voto del magistrado preopinante -que concitara la adhesión de una de sus colegas, conformando así la mayoría- que si bien la Constitución nacional y provincial se sustentan en el principio de división de poderes, del cual deriva la potestad exclusiva del Poder Judicial para resolver conflictos de derecho, existen varias normas en nuestro derecho positivo que admiten la jurisdicción de órganos administrativos por cuestiones de especialidad.

En ese sentido, señaló que la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del caso "Ángel Estrada" estableció las pautas de legitimidad a los fines de que órganos administrativos participen en la resolución de conflictos de derecho, no implicando, en consecuencia, el abandono del principio constitucional establecido en los arts. 109 y 116 de la Constitución de la Nación, en virtud de que la jurisdicción por parte de órganos administrativos sólo resulta admisible si no importa un menoscabo de aquel principio.

Consideró así, que encauzar el reclamo por una enfermedad o accidente de trabajo fundado en la ley de riesgo del trabajo a través de órganos administrativos especializados que puedan evaluar en forma rápida la situación del trabajador afectado, las causas y consecuencias de la enfermedad o accidente sufrido, fijando su incapacidad, con el debido patrocinio letrado y control judicial, en principio no afecta normas constitucionales.

Destacó, a su vez, que del precedente citado -"Ángel Estrada"-, con fundamento en los arts. 18 y 109 de la Constitución Nacional, se desprende que a los efectos de evaluar la constitucionalidad del ejercicio de facultades jurisdiccionales por órganos administrativos, deben encontrarse abastecidas dos garantías fundamentales, a saber: a.- que durante el trámite administrativo el trabajador afectado se encuentre debidamente representado; b.- que exista control judicial suficiente.

Desde esa óptica estimó que el sistema previsto por la ley nacional 27.348 cumple con el esquema de garantías mencionado, considerando que la conformación de las comisiones médicas, los plazos perentorios, la posibilidad de ofrecer pruebas y la asistencia letrada, a los que suma la posibilidad de que el trabajador pueda aceptar las decisiones de la Comisión a los fines de arribar a un acuerdo, o bien, en el caso de disconformidad, recurrir a la vía judicial de manera que la decisión final siempre esté a cargo de la justicia laboral integrante del Poder Judicial provincial, satisfacen la necesidad del debido control judicial.

También agregó, que la ley 27.348 consagró definitivamente la competencia de los Tribunales provinciales en los accidentes de trabajo, cerrando el esquema con la adhesión provincial a través de la normativa local 14.997 que otorgó legitimidad a las Comisiones Médicas para atender en la instancia administrativa previa y obligatoria. Sostuvo que con ello



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

L-123633-1

quedó superada la doctrina contenida en incontables fallos que, en cuanto a la competencia, habían determinado la inconstitucionalidad del anterior régimen de la LRT.

Consideró, a su vez, que no existe delegación de facultades jurisdiccionales de los órganos judiciales, en tanto que el ejecutivo provincial, en el marco de sus atribuciones (arts. 121, 125 CN), delegó su propia competencia administrativa adhiriendo a los órganos federales, permaneciendo incólume la jurisdicción de los órganos judiciales provinciales toda vez que la decisión final de la etapa administrativa queda en cabeza del poder judicial provincial, no existiendo en ese aspecto afectación de los arts. 5 y 75 inc. 12 de la CN y sus correlativos provinciales arts. 1, 39 inc. 1, 103 inc. 13, 144 incs. 2 y 15 y arts. 166 y siguientes de la Constitución Provincial.

Tampoco encontró afectada la tutela judicial efectiva y el acceso irrestricto a la justicia (arts. 15 y 39 de la Constitución local), en virtud de que el nuevo esquema de las Comisiones Médicas, tiende a que el trabajador afectado pueda en un plazo razonable encontrar en sede administrativa satisfecho su derecho con solución inmediata a su requerimiento mediante acuerdo que ponga fin al conflicto, con la posibilidad, en caso contrario, de habilitar la vía recursiva en un breve lapso ante la justicia laboral, donde podrá requerir el control judicial que considere adecuado. Entendió así, que la exigencia del trámite administrativo previo y obligatorio no es por si misma inconstitucional, siempre que el contralor judicial resulte conforme a las incumbencias que surgen de la Constitución provincial (art. 39).

Añadió, a su vez, que la parte actora no denunció agravio concreto de los derechos individuales que dice vulnerados, ni que el paso por una instancia administrativa previa importe en su caso la privación de justicia. Señaló que el demandante no explica en qué sentido la normativa del art. 1 de la ley 27.348, al imponerle una instancia previa, excluyente y obligatoria ante las Comisiones Médicas a los fines de resolver su caso, le causa perjuicio, ni cuales son en concreto los intereses afectados y derechos vulnerados. Afirmó en tal sentido, que los cuestionamientos efectuados por el actor son generales, dogmáticos y conjeturales, no acreditando planteo específico que torne imprescindible un acceso inmediato a la instancia judicial obviando el trámite previo de las Comisiones Médicas.

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la parte actora -por apoderado- a través de sendos recursos extraordinarios de nulidad e inconstitucionalidad (v. fs. 39/57).

Habiéndose concedido en la instancia ordinaria ambos remedios procesales -v. fs. 59 y vta.-, dispuso V.E. la vista de los mismos a esta Procuración General – v. fs. 66-, situación que motiva mi intervención en autos a tenor de lo normado por los arts. 296, 297 y 302 del Código Procesal Civil y Comercial, respectivamente.

III.- Recurso Extraordinario de Nulidad.

1.- Alega en fundamento de su crítica que el Tribunal de origen ha incurrido en dos equivocaciones que -según su apreciación- toman nulo al pronunciamiento impugnado.

Sostiene en primer lugar, que el decisorio de grado incurre en contradicciones que exponen a la sentencia como arbitraria.

Señala al respecto que el voto mayoritario del pronunciamiento considera, por un lado, que el procedimiento ante las Comisiones Médicas en principio resulta constitucional, siempre y cuando pueda evaluarse en forma rápida la situación del trabajador afectado -con ello, las causas y consecuencias de la enfermedad o accidente sufrido, con el debido patrocinio letrado y control judicial suficiente-; pero, por el otro, omite apreciar que tal circunstancia no se configura en la especie, donde -según afirma- el actor se encuentra hace casi un año y medio imposibilitado de obtener una solución a su dolencia e incluso vedada la posibilidad de acceder al procedimiento administrativo previo cuya inconstitucionalidad postula.

Concluye su crítica sosteniendo que el *a quo* no analizó ni consideró argumentos esgrimidos por el actor, surgiendo palmariamente que la sentencia se ha apartado groseramente de las constancias objetivas del expediente, limitando su argumentación sólo a uno de los fundamentos planteados, el cual ha sido analizado -según manifiesta- de manera abstracta, incurriendo en contradicción.

En segundo lugar, afirma que la sentencia en crisis omite el tratamiento de cuestiones esenciales, a la par de incurrir en falta de fundamentación normativa.

En su apoyo señala que el decisorio no realiza un acabado análisis de las circunstancias de hecho y derecho planteadas, falencia que -en su apreciación- ha dado



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

L-123633-1

lugar al dictado de un fallo carente de fundamentación, susceptible de ser tildado de arbitrario.

Añade en su prédica que el Tribunal de origen analizó en abstracto la constitucionalidad del sistema establecido por ante las comisiones médicas sin evaluar las implicancias de este caso en concreto, en el cual -según sostiene- aún en la hipótesis de querer el actor cumplir con el trámite ante las Comisiones Médicas, se encuentra impedido de hacerlo en tanto no posee el alta médica de su dolencia.

En este sentido, aclara que el procedimiento establecido por estos órganos administrativos lisa y llanamente impide al trabajador dar comienzo al mismo por no cumplimentarse lo dispuesto en el art. 7 de la ley 24.557, según el cual necesariamente se requiere de un alta o de la declaración de la incapacidad laboral permanente.

Reitera que la sentencia en crisis no analizó la ocurrencia del principal agravio, limitándose a desestimar el pedido de inconstitucionalidad en abstracto, sin explicar la suerte del actor, quien de seguir con el trámite establecido por la ley se encontraría sin percibir el sueldo, cuestión que -a su juicio- determina la arbitrariedad del decisorio impugnado.

2.- Impuesto en los términos aludidos del contenido de la queja de nulidad ensayada, procederé al examen particular de las causales invocadas por el recurrente en respaldo de su intento revisor, encontrándome en situación de adelantar mi opinión en sentido adverso a su procedencia.

En efecto, sabido es que el recurso extraordinario de nulidad sólo puede fundarse en la omisión de tratamiento de alguna cuestión esencial, en la falta de fundamentación legal, en la inobservancia de las formalidades del acuerdo y voto individual de los jueces o en la ausencia de mayoría de opiniones (conf. S.C.B.A., causas L. 116.830, sent. del 13-V-2015; L. 119.604, sent. del 21-VI-2017; L. 119.023, sent. del 30-V-2018; entre otras).

En ese orden de ideas, se advierte que el embate impugnatorio formulado por el recurrente se cimienta en supuestas contradicciones entre los fundamentos acuñados por el *a quo* en sustento de su decisión, con las circunstancias particulares concebidas en la especie, introducidas por el actor en apoyo de sus pretensiones, circunstancia que en los hechos es ajena al marco taxativamente delimitado por la normativa constitucional, en tanto se vincula

con un supuesto de error de juzgamiento que, como tal, en caso de existir, resulta propio del recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley y extraño al de nulidad aquí analizado (conf. S.C.B.A., causas L. 99.669 sent. del 15-XII-2010; L. 120.016, sent. del 14-VIII-2019, entre otras).

Complementando lo dicho, entiendo que esa misma solución desestimatoria cabe predicar respecto de las alegaciones formuladas por el quejoso en torno a la arbitrariedad de la sentencia en crisis, como consecuencia de la supuesta contradicción invocada, en tanto, resulta impropio del recurso extraordinario de nulidad los cuestionamientos referidos a los vicios de absurdo y arbitrariedad, siendo su análisis -una vez más- materia inherente al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley (conf. S.C.B.A., causas L. 116.430, resol. de 30-V-2012; L. 117913, resol. de 18-VI-2014, entre otras).

Por otro lado, en referencia a la supuesta falta de tratamiento de los argumentos vertidos por el actor en sustento de las circunstancias particulares de la causa, debo señalar -tal como inveteradamente lo resolviera V.E.-, que los mismos no revisten el carácter de cuestiones esenciales, y en consecuencia, su posible falta de consideración o deficiente tratamiento no habilita la procedencia del recurso extraordinario de nulidad (conf. S.C.B.A., causas L. 95.719, sent. del 7-IV-2010; L. 110.773, sent. del 13-XI-2012; L. 105.833, sent. del 29-V-2013; L. 117.273, sent. del 24-IX-2014, entre tantas otras).

Despejados en los términos que anteceden los reproches formulados en primer lugar por el quejoso, resta por abordar la transgresión constitucional relativa a la falta de fundamentación, también invocada por aquel.

En respuesta de ello he de señalar que, en rigor, el embate deducido en tal sentido no tiene efectivo correlato en la sentencia en crisis desde que como señalara V.E., no se verifica infracción al art. 171 de la Constitución provincial, si de la lectura del pronunciamiento de grado se comprueba que posee respaldo en normas legales, sin que corresponda examinar lo atinente a la corrección de su fundamentación jurídica, toda vez que ello se encuentra detraído del acotado marco de actuación del recurso extraordinario de nulidad (conf. S.C.B.A., causa L. 117.684, sent. del 8-V-2019, entre otras).



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

L-123633-1

En dicha lógica, V.E. ha determinado oportunamente que sólo se infringe el precepto constitucional cuando el pronunciamiento carece de toda fundamentación normativa, faltando la invocación de los preceptos legales pertinentes, de suerte que aquél aparezca sin otro sustento válido que el mero arbitrio del juzgador, hipótesis que no acontece en la especie (conf. S.C.B.A., causas L. 89.788, sent. del 8-X-2010; L. 105.961, sent. del 19-IX-2012; L. 119.385, sent. del 19-IX-2018, entre otras).

Por las razones expuestas, considero improcedente el recurso extraordinario de nulidad que dejo examinado, requiriendo a V.E. disponga su desestimación.

IV.- Recurso extraordinario de inconstitucionalidad.

1.- Afirma en este sentido que se halla controvertida en la especie la validez de la ley 27.348.

Alega en sustento de dicha afirmación que, por un lado, la sentencia en crisis se limitó a analizar una única cuestión, prescindiendo de los argumentos esgrimidos por el actor referidos a la inconstitucionalidad del art. 1 de la ley 27.348 con abstracción de la situación particular que se configura en la especie, a la par que invoca falta de fundamentación legal, citando al efecto el art. 171 de la Carta local.

Reitera argumentos vertidos en su pretensión revisora de nulidad, vinculados a las circunstancias particulares del actor que denuncia omitidas en la sentencia en crisis, a partir de las cuales -según su apreciación- debió el *a quo* declarar la inconstitucionalidad del art. 1 de la ley 27.348, facultando el acceso a la justicia inclusive sin el alta médica. Cita en su apoyo antecedentes resueltos por la Cámara Nacional del Trabajo.

Por otro lado, sostiene que la sentencia en crisis le impide el acceso a la justicia y a las comisiones médicas, resultando la misma arbitraria y contraria al art. 18 de la Constitución Nacional y a los arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Junto a ello, alega que la misma resulta contraria al art. 42 de la Constitución Nacional por vía de la inaplicación del art. 55 de la Ley de Defensa del Consumidor (v. fs. 50).

Complementa su ataque sosteniendo, que impedir el tratamiento judicial de un infortunio laboral para dar comienzo al procedimiento administrativo ante las Comisiones

Médicas, la Justicia Federal y la autoridad administrativa es llanamente violentar la garantía constitucional del juez natural y de la defensa en juicio del accionante.

Refiere por último, que en caso de aplicarse la normativa cuya inconstitucionalidad alega, el actor se vería obligado a continuar con esta incapacidad laboral temporaria hasta tanto se le otorgue el alta o bien se cumplan los dos años desde la fecha del siniestro (art. 10 de la ley 27.348), para recién allí poder acceder a formular un reclamo ante la Comisión Médica Jurisdiccional y, eventualmente, según su dictamen, recurrir con posterioridad a la justicia, con el agravante de que, al tratarse el caso de autos de una afección crónica, es probable que reciba prestaciones médicas y no el alta por muchísimos años, implicando ello una clara privación de justicia.

Agrega en tal sentido, que debe tenerse presente que estamos ante un reclamo que interpone un trabajador persiguiendo la reparación de los daños que padece a consecuencia de un accidente sufrido durante el desenvolvimiento de un contrato de trabajo, por lo que no le parece atinado ni prudente que se prioricen cuestiones de índole formal por encima del derecho sustantivo de aquel.

Como derivación de lo manifestado encuentra también afectados los principios laborales protectorio y pro operario.

2.- En mi opinión, el recurso ha sido mal concedido.

Lo entiendo así en virtud de que, conforme lo resolviera inveteradamente esa Suprema Corte de Justicia el recurso extraordinario de inconstitucionalidad regulado en el art. 299 del Código Procesal Civil y Comercial, sólo procede cuando en la instancia ordinaria se ha controvertido y resuelto la validez de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos provinciales bajo la pretensión de ser contrarios a la Constitución local, y siempre que la decisión recaiga sobre el tema (conf. S.C.B.A., causas L. 93.212, sent. del 11-IV-2012; L. 116.822, sent. del 6-V-2015; L. 117.832, sent. del 2-XI-2016; L. 118.990, sent. del 3-V-2018; entre otras).

Sin embargo, ello no ocurre en la especie, pues del análisis del pronunciamiento recurrido así como de la propia exposición de agravios formulada por el recurrente en su escrito impugnatorio, se observa que no se ha resuelto caso constitucional alguno en los



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

L-123633-1

términos acuñados por el art. 161 inc. 1 de la Carta local (v. fs. 33/38 y 39/57, respectivamente).

En efecto, de la simple lectura de la sentencia objetada se evidencia la falencia mencionada, por cuanto tuvo por objeto el rechazo del planteo formulado por el actor en torno a la pretendida declaración de inconstitucionalidad de la ley 27.348, normativa de raigambre federal y no local (v. fs. 38).

Hipótesis que tampoco se ve reflejada en la línea argumental seguida por el recurrente como sustento de su crítica, en la que solo alega violación de garantías constitucionales referentes al acceso a la justicia, al juez natural y a la defensa en juicio (conf. S.C.B.A., causas Ac. 93.822 sent., del 11-IV-2007; L. 119.134 resol. del 11-V-2016; L. 119.544 resol. del 1-VI-2016, entre otras).

Cabe agregar, que la prédica recursiva centra sus embates en torno a supuestos errores de apreciación y de juzgamiento a la hora de interpretar las constancias objetivas de la causa, desencadenante -según su criterio- de supuestas contradicciones entre los fundamentos acuñados en el desarrollo sentencial por el *a quo* y las circunstancias particulares invocadas por el actor en apoyo de sus pretensiones, que a la vez alega omitidas, las cuales derivaron -a criterio del recurrente- en la arbitrariedad de la sentencia, por resultar violatoria de los derechos constitucionales de acceso a la justicia, al juez natural y a la defensa en juicio, tópicos cuyo análisis y debate, tal lo anticipado, exceden los lindes demarcatorios de la vía extraordinaria intentada.

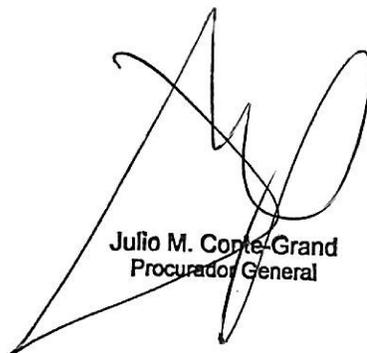
En este sentido, esa Suprema Corte ha determinado la improcedencia del recurso de inconstitucionalidad cuando lo que se alega, es la invalidez de la sentencia misma en cuanto resultaría conculcatoria de determinadas garantías constitucionales (conf. S.C.B.A., causas Ac. 78.690 sent., del 9-VIII-2000; L. 78.205, sent. del 10-IX-2003).

Por último, en cuanto el quejoso sostiene que no deben priorizarse cuestiones de índole formal en virtud de la naturaleza de la temática sometida a decisión, resulta dable destacar que la postura aquí acuñada "...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 [esa] 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 [ese] propio tribunal-, que no utilizó (conf. doct. "Fallos" 308:490, 311:2478 y causas C. 104.699, resol. del 8-IX-2010). 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 C. 108.201, resol. del 16-III-2011; C. 116.585, resol. del 11-IV-2012; entre otras).

Las breves consideraciones efectuadas, a lo que se aduna la ausencia de citas normativas propias del remedio extraordinario que se manifiesta interponer -art. 161 inc.1 de la Constitución de la Provincia y 299 del Código Procesal Civil y Comercial-, resultan suficientes para que esa Suprema Corte de Justicia declare mal concedido el recurso extraordinario de inconstitucionalidad que dejo examinado.

La Plata, 26 de noviembre de 2019.



Julio M. Conte Grand
Procurador General