



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

L-124507-1

"S., M. F.
c/ Omint Aseguradora de
Riesgos de Trabajo S.A.
s/ Enfermedad Accidente"
L. 124.507

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal de Trabajo N° 4 del Departamento Judicial de Quilmes, en el marco de la acción por accidente de trabajo incoada por el señor M. F. S. contra Omint Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A., tras declarar la inconstitucionalidad de la ley provincial 14.997 y la inaplicabilidad de los artículos 1 a 4 de ley 27.348 y su modificación al art. 46 de la ley 24.557, dispuso rechazar la excepción de incompetencia opuesta por la demandada, asumiendo la que le fuera atribuida para entender en los presentes actuados (v. fs. 256/262).

Para resolver en el sentido indicado, el Tribunal de grado, luego de ponderar la adhesión provincial -Ley 14.997- al régimen instaurado por la ley nacional 27.348 que dispone la actuación de las Comisiones Médicas Jurisdiccionales como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente, para la determinación de la incapacidad del trabajador así como de las prestaciones dinerarias que pudieran corresponderle, destacó que la invitación a tal adhesión (art. 4º, primer párrafo ley 27.348) importaba la delegación expresa en la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1, 2, y 3 de dicho régimen normativo, así como en el apartado 1 del artículo 46 de la ley 24.557 y sus modificatorias, con la debida adecuación, por parte de los estados provinciales adherentes, de la normativa local que resultara necesaria.

En este contexto, profundizando el análisis y teniendo en consideración que la administración de justicia constituye una de las funciones esenciales que caracterizan la

autonomía provincial, se cuestionó acerca de si resulta constitucionalmente admisible que la provincia de Buenos Aires renuncie a las facultades reservadas mediante la sanción de la ley de adhesión 14.997, a la luz de los arts. 5 y 75 inc. 12 de la Constitución Nacional y 15 y 39 de la Constitución local.

Y adelantando opinión, afirmó que la misma era inconstitucional, amparándose en los siguientes motivos:

Remarcó, por un lado, que el sistema federal de gobierno que adopta nuestro país, según la Constitución Nacional, impone una distribución de competencias entre el gobierno nacional y las provincias que refleja el reparto de poderes diseñados como principio arquitectónico de nuestra forma de gobierno.

En ese sentido, aseveró que la autonomía provincial se manifiesta en la posibilidad que tiene cada provincia de dictarse su propia carta fundamental (arts. 5 y 123 C.N.), de darse sus instituciones locales, regirse por ellas y de elegir a sus autoridades sin intervención del Gobierno federal (art. 122 C.N.), conservando las provincias todo el poder no delegado por la Constitución de la Nación al Gobierno federal (arts. 121 y 126 C.N.), gozando de una autonomía de primer orden, en la que campean como rasgos fundamentales la descentralización política, la de dictado de su legislación, la de auto-organización y de auto-gobierno, pero con subordinación a un ente superior.

Puntualizó a su vez, que el art. 5 de la Constitución de la Nación impone a las provincias asegurar su administración de justicia como una de las funciones esenciales que hacen a su propia existencia como entes autónomos, siendo una de las facultades expresamente reservadas. Afirmó así que sólo a través de una reforma constitucional esta delegación podría ser posible, pero jamás aceptando una "invitación" por vía legislativa, como la contenida en el art. 4 de la ley 27.348.

Señaló igualmente que frente a la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional conforme lo propone la ley federal, resultaba relevante la postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los fallos 286:301; 307:360, en cuanto a que el diseño del sistema federal reconoce la preexistencia de las provincias y la reserva de los poderes no delegados por éstas, a la vez que exige aplicar preeminentemente los poderes federales en las



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

L-124507-1

áreas en lo que así lo estableciera la Constitución Nacional, teniendo que atender el desenvolvimiento armonioso de las autoridades locales y federales evitando el choque y oposición entre ellas. Destacó, a su vez, con cita de otros precedentes de la C.S.J.N., que los poderes de las provincias son indefinidos y originarios y los delegados a la Nación definidos y expresos, aclarando que los poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio de los poderes delegados so pena de convertir en ilusorios los propósitos objetivos de las citadas facultades.

En el caso concreto de nuestra Provincia advirtió que hay una clara afectación del art. 116 de la Constitución Nacional, porque los Tribunales de Trabajo dejan de tener competencia originaria y su tarea se limita, en el texto de la ley, a controlar la validez de lo resuelto en el marco de las comisiones médicas, de forma tal que el reclamo del trabajador es sustanciado en sede administrativa por un órgano de carácter federal.

En estas circunstancias entendió que mediaba en el caso una transferencia de competencia jurisdiccional de la provincia al estado nacional -dado que las comisiones médicas ejercerían las facultades propias de un tribunal de grado-, no prevista en el art. 116 de la Constitución Nacional. Aseguró en esa dirección, que el constituyente es el único habilitado para realizar dicha transferencia, por lo que la adhesión efectuada por el legislador de la provincia de Buenos Aires devenía inconstitucional.

Asimismo precisó que no era admisible constitucionalmente que la provincia, mediante una ley ordinaria, renuncie a las atribuciones que se reservara por la Constitución. Aseveró en tal sentido, que no hay materia federal, y no es posible delegar la competencia legislativa provincial en la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, la que queda autorizada a reglamentar el procedimiento mediante sus resoluciones, tal como lo prevé el art. 3° de la ley 27.348.

Concluyó así que la ley 14.997 de adhesión resulta inconstitucional dado que una norma de la legislatura no puede transferir competencias provinciales al estado federal, al resultar dichos tópicos materia propia de una asamblea constituyente.

Complementando su análisis subrayó que más allá que la violación del art. 116 de la Constitución Nacional fulmina la validez de la norma, y hace inaplicable la ley 27.348, cabía

analizar, en el marco de la constitución provincial, si el procedimiento de determinación administrativa de la naturaleza y extensión del daño derivado de un infortunio laboral, cumple o no con los requisitos constitucionales que garantizan el acceso a la justicia.

En ese sentido remarcó que el constituyente previó en el art. 39 de la Constitución local que la Provincia debe ejercer en forma indelegable el poder de policía laboral y establecer tribunales especializados para solucionar los conflictos de trabajo, evocando en su apoyo el precedente de esa Suprema Corte de Justicia en la causa L.88.246, cuya sentencia fuera emitida con fecha 21-XII-2005.

Por otro lado, especificó que el art. 15 de la Constitución local establece que la Provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, como así también el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites, la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa en todo procedimiento administrativo o judicial. Por lo que concluyó que el procedimiento previsto en la ley 27.348 también lesiona dicha garantía en tanto no permite el acceso irrestricto a la justicia, limitando su competencia al control de la actuación del órgano administrativo, excluyendo al trabajador de la posibilidad de requerir de manera amplia y directa la intervención de los tribunales de justicia para resolver sus controversias, con cita de doctrina de esa Suprema Corte -causa L. 94.669, sent. del 25-IX-2013-.

Siguiendo ese orden de ideas, recordó que esa Suprema Corte provincial, en relación a la anterior redacción del art. 46 de la ley 24.557, había sostenido que resultaba inconstitucional detraer de los tribunales bonaerenses los pleitos que corresponden a su ámbito, debiendo tramitar las causas ante el tribunal del trabajo competente de esta provincia sin pasar previamente por ante los entes no jurisdiccionales que determina aquella normativa -conf. S.C.B.A., causa L. 75.708 sent. 23-IV-2003 "Q., J. E. c/ Ciccone Calcográfica SA s/ Enfermedad"- . En tal sentido, destacó que si el máximo órgano jurisdiccional de la provincia impugnó un sistema que obligaba a un tránsito administrativo previo, con más razón habrá de hacerlo con relación a un régimen en el que el tribunal de trabajo se encuentra limitado a controlar, por vía de apelación, lo establecido por la comisión médica administrativa.



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

L-124507-1

Como corolario de todo lo expuesto estimó 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 artículos 5, 75 inc. 12, 121 y 122 de la Carta Magna, y arts. 15 y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y, en suma, las bases de nuestro sistema federal de gobierno, por lo que no le cabía otra posibilidad que decretar su inconstitucionalidad.

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada Omint Aseguradora de Riesgos de Trabajo S.A. -por apoderado- a través de presentación electrónica de fecha 11 de junio de 2019, cuya copia en PDF se anexa como archivo adjunto al Sistema SIMP Procedimientos de la Procuración General.

Habiéndose concedido el remedio procesal en la instancia ordinaria a fs. 263 y vta., V.E. terminó por conferir la vista del mismo a esta Procuración General a fs. 266, circunstancia que motiva mi intervención en autos a tenor de lo dispuesto en el art. 302 del Código Procesal Civil y Comercial.

III.- Alega el impugnante en fundamento de su embate que el pronunciamiento en crisis viola innumerables premisas básicas determinadas por la ley 24.557 y sus modificatorias.

Considera que el Tribunal de origen resolvió la inconstitucionalidad de la mentada ley por interpretarla -en primer lugar-, contraria a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en la medida que no ha sido complaciente con el régimen federal de gobierno, al cercenar la autonomía provincial y centrar el poder de la administración de justicia en la esfera nacional, cuestión que replica no resulta así.

Expone que contrariamente a lo señalado en el decisorio impugnado, la ley 27.348 en ningún momento viola la autonomía de las provincias en sus funciones de justicia.

Sostiene que la ley prevé un adecuado control y revisión judicial ulterior de las resoluciones administrativas dictadas por las comisiones médicas, estableciendo en su art. 2 una amplia vía recursiva que permite acudir, en la esfera judicial, al juez natural competente en caso de desacuerdo.

Con el mismo objetivo, señala que la vía administrativa no importa una injerencia indebida en la instancia jurisdiccional, la que entiende no se declina. En su sustento trae a colación que la garantía del debido proceso puede traducirse en la obligación del Estado consistente en asegurar que toda persona goce, dentro del marco de un procedimiento que concluye en una sentencia judicial, de determinados derechos relativos a la calidad de la defensa de sus intereses, a fin de que el pronunciamiento que se dicte resulte ajustado a derecho.

En ese discurrir, sostiene que al encontrarse garantizada a las partes la revisión judicial de la resolución de la comisión médica jurisdiccional -sin perjuicio de aquella que tiene expedita ante la comisión médica central- y atento que no advierte en forma concreta los alcances del eventual perjuicio que le puede ocasionar a los derechos del trabajador el mero hecho de transitar por las mismas, son inatendibles los planteos de inconstitucionalidad esgrimidos en la demanda, por lo que el actor debió dar cumplimiento con el trámite que prevé el art. 1 de la ley 27.348, al que adhirió la provincia de Buenos Aires mediante ley 14.997.

Asevera que lejos de avasallar la federalización, la ley 27.348 tiende a su fortalecimiento, al tener el 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 vayan adhiriendo al sistema, conforme lo establece el art. 4 de la ley 27.348.

Señala 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. Agrega, que del espíritu del art. 1 de la ley 27.348 surge que la intención del legislador fue, entre otras, destinar a la instancia previa la autocomposición de los conflictos, cuestión que señala acontecer en otros fueros o jurisdicciones, como es el caso de la mediación previa y obligatoria en materia civil en la Provincia de Buenos Aires o la intervención previa y obligatoria del SECCLO en el fuero laboral Nacional, o la necesidad de agotar la vía administrativa previa, en el fuero contencioso administrativo, procedimientos con funcionamiento de larga data y resultados valiosos respecto de la acumulación y prolongación



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

L-124507-1

de causas judiciales que en instancias previas se pueden evitar, logrando la satisfacción de los derechos con mayor celeridad y eficacia.

Asimismo alega que la facultad jurisdiccional que se delega en las comisiones médicas se encuentra suficientemente limitada, diferenciándose ampliamente de lo establecido por los artículos 21, 22, 16 y 46 de la ley 24.557, fundamentalmente porque la cuestión -según su parecer- no se enmarca en la doctrina fijada por la Corte Suprema de la Nación en las causas "Castillo, Angel c/ Cerámica Alberdi" (sent. del 7-IX-2004), "Venialgo, Inocencia c/ Mapfire" (sent. del 13-III-2007) y "Obregón, Francisco c/ Liberty" (sent. del 17-III-2012), 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.

Arguye en consecuencia, que lo establecido por el art. 1 de la ley 27.348 no resulta un avasallamiento a los derechos del trabajador, sino todo lo contrario, al otorgar mayor celeridad en la resolución de su pretensión, desde que el trámite administrativo hasta su finalización tiene un plazo máximo de duración de sesenta días hábiles administrativos (art. 3 ley cit.), con otros plazos de caducidad, por lo que dependerá de la activa intervención de la defensa del trabajador, que los mismos no se extiendan más allá de lo permitido por la norma, de modo tal que se trate efectivamente de un medio para agilizar el cumplimiento de sus derechos. Añade a su prédica, que tampoco menoscaba lo normado por los arts. 14, 14 bis y 18 de la Constitución Nacional, ni los arts. 15 y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Referencia 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 órgano administrativo con facultades jurisdiccionales, siempre que su 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.

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 llevado a su conocimiento 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, 116, 121 y 122 de la Constitución Nacional y arts. 15 y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y, en suma, las bases de nuestro sistema federal de gobierno, por lo que no le cabía otra posibilidad que decretar la inconstitucionalidad (v. fs. 261).

Siendo ello así, debo decir una vez más que se reitera la hipótesis registrada en la causa L. 121.915, "M.", 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 descrito 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*



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

L-124507-1

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.)...".

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. 123.717 (dict. del 21-X-2019) y L. 123.758 (dict. del 27-XII-2019) -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, en lo particular, su contribución a la celeridad en la resolución de conflictos

laborales en materia de accidentes y enfermedades derivadas del trabajo, cuestión que afirma ser respetuosa y complaciente de los mandatos establecidos en los arts. 14, 14 bis y 18 de la Constitución de la Nación, como de los arts. 15 y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, lo que impide evidenciar un ataque concreto y razonado contra los fundamentos, desentendiéndose de la línea argumental desarrollada en el fallo para decidir acerca de las inconstitucionalidades pronunciadas, por lo que dicha estrategia impugnatoria resulta 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).

En consecuencia de 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.



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

L-124507-1

La Plata, 12 de marzo de 2020.

Julio M. Conte-Grand
Procurador General

