



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

L-124558-1

"N., R. A.
c/ La Segunda Aseguradora de
Riesgos del Trabajo S.A.
s/ Accidente de Trabajo. Acción
Especial"
L. 124.558

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal de Trabajo N° 3 de Tres Arroyos, en el marco de la acción por accidente de trabajo incoada por el señor R. A. N. contra La Segunda Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A., declaró la inconstitucionalidad del art. 1° de la ley provincial 14.997 a través de la cual la provincia de Buenos Aires adhirió al régimen instaurado por la Ley nacional 27.348, y por vía de consecuencia, determinó la inaplicabilidad al caso del Título I de aquella norma nacional, ratificando su competencia para entender en los presentes actuados, de conformidad con lo previsto por los arts. 1 y 2 inc. "a" de la Ley 11.653 (v. fs. 94/106 y vta.).

Luego de repasar cómo fue la secuencia de la promulgación de las leyes nacional 27.348 y provincial de adhesión 14.997 a los fines de analizar su aplicación temporal en el ámbito provincial, ponderando que el reclamo impetrado en demanda era un supuesto accidente de trabajo ocurrido cuando ya se encontraba vigente en la provincia el régimen de la ley 27.348 que reinstaló la imposición a los trabajadores de recurrir a las Comisiones Médicas Jurisdiccionales como instancia administrativa previa a la solicitud de las prestaciones de la ley de riesgos u homologación de acuerdos con las aseguradoras, se adentró en el estudio de la inconstitucionalidad planteada por la parte actora con relación a la ley provincial de adhesión aludida.

En ese análisis memoró que según el art. 1° de la ley 27.348 el tránsito por ante las comisiones médicas jurisdiccionales constituye un recaudo de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, así como que la invitación formulada en el art. 4° del

mismo cuerpo normativo para su adhesión por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, importa la delegación expresa a la jurisdicción federal 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 y sus modificatorias, así como la debida adecuación por parte de los estados adherentes de la normativa local que resulte necesaria.

Continuó el examen con el estudio de la ley provincial de adhesión (Ley 14.997), más precisamente con el de la fundamentación plasmada por el legislador local en el mensaje de elevación del proyecto que terminara convirtiéndose en ley, cuyos argumentos fue rebatiendo uno a uno, para concluir que la misma era sólo aparente dado que -según su apreciación- desinterpreta los alcances de las objeciones constitucionales declaradas por la CSJN *in re* "Castillo", erigiéndose en un mero arbitrio con apoyo en conclusiones dogmáticas, violatorio de la razonabilidad republicana que demandan los actos de gobierno, en clara transgresión a las mandas contenidas en los arts. 1 y 28 de la Constitución Nacional y 1, 15, 39 aps. 1 y 3 y 57 de la Carta local.

Ahora bien, en un segundo orden de consideraciones, juzgó que dicha normativa resultaba violatoria de las autonomías provinciales y del sistema federal de gobierno, en tanto según el texto expreso de la ley 27.348 la mentada adhesión al régimen de la norma nacional implica la delegación a favor de la jurisdicción federal de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a las pautas trazadas en el Título I de aquella, así como la adaptación de la normativa local a esos fines, lo que representa una “delegación” en favor de la administración nacional de competencias que les son inherentes a las provincias, en clara transgresión al art. 121 de la Constitución nacional.

Recordó el magistrado ponente -Dr. Fernández- que ello debía ser interpretado a tenor de lo normado por el artículo 5 de la Constitución Nacional, según el cual las provincias han de dictarse una constitución que respete el sistema representativo republicano, asegurándose -entre otros- la administración de justicia como una de las funciones esenciales que hacen a su existencia como entes autónomos, debiendo garantizarles el Gobierno Federal el goce y ejercicio de sus instituciones. Y en ese sentido, memoró que el afianzamiento de la



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

L-124558-1

justicia anunciado en el preámbulo de la Carta local halló expresa recepción en el art. 15 en cuanto asegura la tutela judicial continua y efectiva con un acceso irrestricto a la justicia, en tanto que en el art. 39, ap. 1º, se determinó además la obligación de establecer tribunales especializados para solucionar los conflictos de trabajo, con expresa referencia al principio de progresividad.

Concluyó así que la cesión de competencias implícita en la adhesión dispuesta con el dictado de la ley 14.997 importa restringir el conocimiento de los órganos jurisdiccionales competentes, en contraposición con el deber de afianzar la justicia anteriormente aludido, desde que el eventual conocimiento judicial de esta clase de controversias se ve limitado al de una vía apelatoria, vedándose con ello la tutela judicial efectiva y su acceso irrestricto. Agregó que dicha situación es la que se daría en este caso con la intervención del Tribunal decisor, en tanto se impone la participación -recurso mediante- de los tribunales del trabajo correspondientes a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica que intervino, en lugar de la del tribunal correspondiente a la localidad en la que sucedieron los hechos -con las dificultades que ello representa, en función de la distancia-, con afectación a la garantía establecida por el art. 39, aps. 1º y 3º de la Carta local, así como a la de igualdad determinada por el art. 11 de dicho cuerpo supralegal.

Refirió además que la adhesión aludida resultaba violatoria del ejercicio indelegable del poder de policía en materia laboral determinado por el art. 39 inc. 1º de la Constitución provincial, así como de los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones, indemnidad y progresividad afianzados en el inc. 3º de dicha norma, pues agregó que el estado provincial no podría cumplir aquellos mandatos constitucionales al delegar en la jurisdicción administrativa nacional las competencias necesarias para ello.

Profundizando el análisis y reparando en la cláusula constitucional local contenida en el art 45, formuló algunas consideraciones en torno de la autonomía provincial que, como presupuesto del sistema federal de gobierno al que adscribe la Constitución Nacional, se pone de manifiesto en la posibilidad que cada una de ellas tiene para dictarse su propia constitución (arts. 5 C.N.) y darse sus instituciones locales, de manera que una delegación de atribuciones como las descriptas resulta a su juicio repugnante a la aludida manda

constitucional, así como a las demás garantías mencionadas de la Carta Magna nacional y de la Constitución provincial, con cita de los arts. 1, 5, 14 bis, 28, 31, 75 inc. 12, 121 y 122 CN y 1, 5, 11, 15, 27, 36, 39 aps.1 y 3, 45 y 47 C.P.

En ese orden de ideas juzgó innecesario expedirse acerca de la planteada inconstitucionalidad de la Ley 27.348, sin perjuicio de la inaplicabilidad en la especie de su Título I, como consecuencia derivada de la inconstitucionalidad propiciada respecto del art. 1º de la ley local de adhesión, así como con relación a los reproches de igual carácter vertidos con relación a los arts. 21, 22 y 46 de la Ley 24.557.

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada La Segunda Aseguradora de Riesgos de Trabajo S.A. -por apoderado- a través del recurso extraordinario de inconstitucionalidad deducido mediante presentación electrónica, cuya copia en PDF se anexa como archivo adjunto al sistema SIMP del Ministerio Público.

Habiéndose concedido el remedio procesal en la instancia ordinaria a fs. 107 y vta., V.E. dispuso conferir vista del mismo a esta Procuración General a fs. 114, circunstancia que motiva mi intervención en autos a tenor de lo dispuesto en el art. 302 del Código Procesal Civil y Comercial.

III.- En respaldo de su impugnación extraordinaria de inconstitucionalidad, el recurrente, luego de formular una síntesis de los antecedentes del caso, señala que el tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de la ley de adhesión 14.997 por reputarla contraria a ciertas garantías consagradas por la Carta local, en referencia al acceso a la justicia.

Sostiene que la adhesión dispuesta por la provincia de Buenos Aires a través de la Ley 14.997 imponía la aplicación inmediata del régimen instaurado por la Ley nacional 27.348, cuyo procedimiento describe alabando sus bondades, y añade además que para resolver en el sentido indicado el tribunal no ha tenido en consideración la reforma introducida por la normativa nacional con relación al art. 46 de la Ley 24.557, al haber eliminado la federalización establecida primigeniamente, y determinado la intervención de la justicia ordinaria, una vez agotada la instancia ante las comisiones médicas jurisdiccionales. Señala que con esta modificación ha quedado salvado el principal escollo que se erigía como fundamento de las declaraciones de inconstitucionalidad del sistema, pues -según sostiene- no



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

L-124558-1

hay ya delegación por las provincias de facultades jurisdiccionales propias, dado que el juzgamiento final de la cuestión queda en cabeza de los órganos competentes por razón de la materia del Poder Judicial local. Afirma que con ello se han superado los reproches constitucionales señalados por la CSJN *in re* "Obregón", al igual que los determinados por ese cintero tribunal provincial *in re* "Quiroga", en oportunidad de declarar la inconstitucionalidad del art. 46 de la L.R.T, y como consecuencia de ello, la de los arts. 8, 21 y 22 del mismo cuerpo normativo.

Agrega que tampoco se afectan las garantías contenidas en los arts. 15 y 39 de la Carta local pues la tutela continua y efectiva así como el acceso irrestricto a la justicia en ellos determinados no se ven transgredidos por la creación de una instancia administrativa previa como la instaurada por la ley 27.348, que permite a los trabajadores acordar su reclamo en un lapso razonable y, en caso de disentir con lo determinado por la comisión o de agotarse el plazo previsto, acudir a la vía judicial revisora por ante los órganos jurisdiccionales de la especialidad.

Recuerda asimismo lo resuelto por la CSJN en el precedente "Angel Estrada" en punto a la validez de las funciones jurisdiccionales ejercidas por órganos administrativos en la medida que se encuentre debidamente garantizada la ulterior revisión judicial en forma amplia y suficiente, tal como -sostiene- sucede en la especie a través de lo normado por el art. 2º de la Ley 27.348, revisión cuyo trámite, además, -dejando a salvo la cuestión del plazo para la interposición del recurso- ha de regirse conforme las pautas procesales de la ley de procedimiento laboral provincial 11.653.

Abunda acerca de las bondades del sistema instaurado por la ley nacional cuya inaplicabilidad al caso fuera decidida por el tribunal actuante, formulando consideraciones relativas a las mejoras que las sucesivas modificaciones legislativas fueron introduciendo al régimen de las comisiones médicas como instancia prejudicial administrativa previa y obligatoria, de consuno con las distintas objeciones constitucionales formuladas tanto a nivel local como nacional, con cita y transcripción parcial de precedentes que han avalado al ejercicio de funciones jurisdiccionales por entes administrativos (CSJN, *in re* "Fernández Arias c/ Poggio", sent. del 20-IV-2008; e. o.).

Finalmente, en defensa de la constitucionalidad de la ley de adhesión provincial desarrolla un *racconto* de antecedentes de V.E. que habían avalado en tiempos pretéritos regímenes tales como el establecido por el Decreto 1005 del año 1949, en cuanto preveía trámites administrativos de similar tenor al determinado por la ley 27.348, en los que la autoridad de aplicación -al menos en algunos períodos que refiere (en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, a partir de la sanción del Decreto PEN 1111/1973 hasta el dictado de la ley 10.149/1983, por la que fuera restablecida la Subsecretaría de Trabajo provincial)- había estado en cabeza del Ministerio de Trabajo nacional, actuando como instancia administrativa previa a la judicial no sólo en la Capital Federal sino también en los territorios provinciales.

En mérito a las alegaciones formuladas estima que la adhesión provincial al régimen nacional mediante la sanción de la Ley 14.997 está lejos de avasallar los principios sentados por el art. 5 de la Constitución nacional y concordantes de la provincial, así como de infringir las facultades reservadas de las provincias. Contrariamente sostiene que en ejercicio legítimo de la autonomía que a aquellas les compete (arts. 121 y 122 CN) es que la provincia de Buenos Aires ha efectuado la mentada adhesión.

Por último, agrega que se ha soslayado la consideración y aplicación de la Ley provincial 15.057 de reforma al procedimiento laboral provincial, en lo que -según su apreciación- constituye una virtual modificación de la ley de adhesión cuya inconstitucionalidad fuera decretada, pues refiere que con dicha sanción han perdido virtualidad la mayoría de los argumentos enarbolados para decretar la invalidez suprallegal del sistema, en la medida que la nueva normativa determina en su art. 2 inc. J que la revisión de las resoluciones dictadas por las Comisiones Médicas Jurisdiccionales a cargo de los Juzgados del Trabajo, procederá a través de una acción laboral ordinaria, lo que supone una reclamación plenaria y amplia, con posibilidades de debate y prueba inexistentes en el régimen anterior, en el que los trabajadores disconformes sólo contaban con una apelación en relación.

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



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

L-124558-1

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, repasando los términos en los que fuera decidida la inconstitucionalidad decretada por el tribunal *a quo*, es fácil advertir 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, 45, 75 inc. 12, 121 y 122 de la Constitución Nacional, los arts. 11, 15, 39 y 45 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, el art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y los arts. 1, 24, 25, 28, 29 y 30 del Pacto de San José de Costa Rica.

Siendo ello así, debo decir una vez mas que se reitera la hipótesis registrada, entre otras, 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 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.)..."

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



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

L-124558-1

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).

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.

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 20:50:42