



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

L-125269-1

"G., R. N. c/OMINT
ART S.A. s/Accidente
in-itinere" L.125.269

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal del Trabajo N° 1 del Departamento Judicial de San Isidro, en el marco de la acción por accidente *in itinere* incoada por el señor R. N. G., contra OMINT Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A., resolvió decretar de manera oficiosa la inconstitucionalidad de la ley 14.997 a través de la cual la Provincia de Buenos Aires adhirió al régimen de la ley 27.348, disponiendo, asimismo, su aptitud jurisdiccional para entender en las presentes actuaciones (v. fs. 56/61 vta.).

Para resolver en el sentido indicado el Tribunal interviniente consideró necesario determinar de manera liminar si correspondía previo a dar curso a la acción promovida por el Señor G., 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 impuestos a los magistrados por imperio del sistema de control constitucional 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 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 integra el llamado "bloque de constitucionalidad" previsto en el art. 75 inc. 22 de la Constitución

nacional.

En ese orden de ideas sostuvo que siguiendo el modelo constitucional norteamericano, la República Argentina estableció el federalismo como forma de estado (art. 1 de la CN), 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 el 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 la 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 Nacional y 166 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires). Sin perjuicio de ello, dejó a salvo la facultad de la Provincia 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.

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 arts. 1º, 2º y 3º del presente y en el apartado 1 del art. 46 de la ley 24.557 y sus modificaciones...", 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 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



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

L-125269-1

de reserva- advirtiendo que la injerencia federal era total y completa, a diferencia de lo ocurrido respecto de las restantes provincias adherentes.

Puso igualmente en resalto el tribunal que la normativa que aborda la temática de los Riesgos del 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, "Fernández 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 al 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 más débil, para el caso la decisión nacional por sobre el protagonismo local.

Reiteró en complemento de aquello que la Provincia de Buenos Aires, a la fecha del pronunciamiento, es la única que restringió el acceso de los trabajadores a los estrados judiciales, ya que las demás provincias que adhirieron a la ley 27.348 dejaron a salvo la facultad de interponer una acción ordinaria frente a los resuelto por el órgano administrativo, no obstante a ello, de acuerdo ilustró, la vigencia del art. 2 inc "j" de la ley 15.057 (conf. art. 104), toda vez que el presupuesto fáctico de la citada norma exige precisamente el cumplimiento por parte de los trabajadores del trámite administrativo previo (ley 27.348 y Res. SRT 298/2017).

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada por apoderada, deduciendo recurso extraordinario de inconstitucionalidad, a través de presentación electrónica de fecha

30 de septiembre de 2019, 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. 65/66.

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 de Código Procesal Civil y Comercial, y cuya vista habré de contestar a continuación en mérito de la notificación electrónica de fecha 2 de junio del año en curso, denuncia la recurrente que el decisorio en examen 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 considerarla -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.

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 orden de ideas, refiere 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



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

L-125269-1

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 la ley 14.997.

Asevera que lejos de avasallar la federalización, la ley 27.348 tiende a su fortalecimiento, al tener 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 lo 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 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 la comisiones médicas se encuentra suficientemente limitada, diferenciándose ampliamente de lo establecido por los arts. 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, Ángel c/ Cerámica Alberdi" (sent. del 7-IX-2004), "Venialgo, Inocencia c/ Mapfre" (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 "Fernandez 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 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 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.61 vta.).



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

L-125269-1

Siendo ello así, debo decir una vez más que se reitera la hipótesis registrada 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 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 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 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 (conf. S.C.B.A., causas A. 68.975, sent. del 26-VIII-2009; A. 68.436, sent. del 25-VIII-2010; A. 70.965, sent. del 4-IX-2013; A. 72.898, resol. del 5-III-2014).

En tal sentido, ha señalado oportunamente V.E. que el recurso de inconstitucionalidad en su desarrollo expositivo debe ser autosuficiente, esto es, demostrar los errores jurídicos que a juicio del recurrente padece el fallo que impugna (conf. S.C.B.A., causas Ac. 32.929, sent. del 30-XI-1984, "D.J.B.A", t. 128, pág. 330; Ac. 83.866, sent. del 16-IV-2003; Ac. 88.944,



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

L-125269-1

sent. del 11-V-2005; A. 69.574, sent. del 30-V-2012; A. 70.305, sent. del 3-VII-2013; A. 70.568, sent. del 20-XI-2013, entre otros), recaudo éste que, como se ha demostrado, no se abastece en la especie.

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).

V.- En orden a las consideraciones formuladas y las que hube de reproducir en honor a la celeridad y economía procesal, estimo deberá esa Suprema Corte de Justicia disponer el rechazo del recurso extraordinario de inconstitucionalidad que dejo examinado.

La Plata, 14 de julio de 2020.

Digitally signed by
Dr. CONTÉ GRAND, JULIO
MARCELO
Procurador General de la
Suprema Corte de Justicia
PROCURACION GENERAL -
PROCURACION GENERAL
Procuracion General

14/07/2020 09:45:56

