



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

L-125363-1

“S., M. A. c/OMINT Aseguradora
de Riesgos del Trabajo s/ Accidente
In Itinere”
L. 125.363

Suprema Corte de Justicia:

I.- Tras decretar la inconstitucionalidad de la ley provincial 14.997 y los arts. 8, 21, 22, 46 -en su texto original- de la ley 24.557, así como del decreto reglamentario 717/96, el Tribunal del Trabajo N° 3 del Departamento Judicial de Quilmes, resolvió declarar la inaplicabilidad de los arts. 1 a 4 y 14, 15 de la ley 27.348, asumiendo la competencia para entender en la presente causa incoada por el señor M. A. S., contra Omint Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. por la que persigue el cobro de prestaciones dinerarias de ley, con motivo del accidente *in itinere* que denuncia padecido en su demanda (v. fs. 38/43).

Para resolver en el sentido indicado, en lo que ha sido materia de agravios, el Tribunal de Trabajo recordó que la referida ley 27.348 extrae de la competencia de los tribunales ordinarios todos los litigios que tengan como objeto de reclamo las contingencias derivadas de accidentes y enfermedades del trabajo (artículos 8 apartado 3, 21, 22 y 46 de la Ley 24.557 y 1 a 4 de la Ley 27.348), cuya aplicación en la Provincia de Buenos Aires viene impuesta con el dictado de la norma local 14.997, a través de la cual formuló la adhesión a los postulados del régimen nacional, circunstancia por la cual entendió que debía dilucidarse en forma previa si correspondía o no a la competencia del Tribunal la intervención en el conocimiento de la acción impetrada.

A tal efecto, partió por cuestionarse si la renuncia efectuada por la Provincia de Buenos Aires -a través de una ley ordinaria dictada por su legislatura- a las atribuciones que se reservara mediante los arts. 5 y 75 inc. 12 de la Constitución Nacional y 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, resulta constitucional.

Señaló, en primer lugar, que la forma de gobierno republicana y federal adoptada por la Constitución nacional supone el reparto del poder en un doble sentido.

En esta lógica sostuvo que conforme el art. 5 de la Constitución nacional la administración de justicia constituye, junto con el régimen municipal y la educación primaria, una de las funciones esenciales que hacen a la existencia misma de las provincias como entes autónomos.

Afirmó que a través de la ley 14.997 la Provincia estaría delegando en el poder administrador nacional nada menos que su poder jurisdiccional y la competencia que detenta en orden al dictado de la normativa procedimental aplicable, competencias que fueron reservadas por el poder constituyente y cuyo estricto respeto hace a la vigencia del sistema federal de gobierno adoptado por la Constitución nacional.

Agregó, que ello se profundiza si se tiene en cuenta que el art. 4 de la ley 27.348 establece además que la adhesión a la que se invita importará la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido por los arts. 1, 2 y 3 de la respectiva ley, siendo investida de facultades, a su vez, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo para dictar las normas de procedimiento ante las Comisiones Médicas, circunstancia que -estima- importaría también la cesión total y absoluta de la competencia para legislar en un organismo nacional.

Por otro lado, remarcó la distinción entre los conceptos poder constituyente y poder constituido, colocando al primero por fuera del alcance de los órganos gubernamentales ordinarios, considerando que no podía ser alterada o dejada sin efecto una regla constitucional por otra regla de jerarquía inferior. En tal sentido, con fundamento en doctrina legal de la Corte federal -Fallos: 239:343-, señaló que el poder de policía de las provincias es irrenunciable y su pretendida delegación es extraña a las atribuciones del Poder Ejecutivo o de las legislaturas locales, a la vez, que los poderes no delegados o reservados por las provincias no pueden ser transferidos al gobierno nacional, mientras no lo sean por voluntad de las provincias expresada en congreso general constituyente.

Concluyó así, que el contenido de la ley 14.997 implica una clara violación a la autonomía provincial, en tanto las provincias no pueden desligarse de su atribución y deber de



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

L-125363-1

administrar justicia, siquiera en el caso de que la invitación fuera cursada por una ley del Congreso.

Señaló con cita del fallo "Obregón" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que imponer a la víctima el paso previo por ante la vía administrativa significa retrasar injustificadamente el acceso a la jurisdicción.

Asimismo, consideró que la ley 14.997 trasgrede las prescripciones del art. 15 de la Constitución local, en cuanto asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad en los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo proceso administrativo o judicial.

Afirmó en tal sentido, que la ley 14.997 en cuanto adhiere a las disposiciones del régimen instaurado por la ley nacional 27.348 veda a los trabajadores el acceso irrestricto a la justicia, al imponerles el tránsito por un procedimiento administrativo previo y obligatorio, que resulta inconstitucional.

Consideró, en efecto, que la aludida normativa local resulta inconstitucional por violar el sistema federal de gobierno y el acceso irrestricto a la justicia provincial, con cita de los arts. 1, 5, 75 inc. 12, 121, 122 de la Constitución Nacional, y de los arts. 15, 36, 39, 45 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, por lo que estimó se tornan inaplicables los arts. 1 a 4, 14 y 15 de la ley 27.348.

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada Omint Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. -por apoderada-, a través del recurso extraordinario de inconstitucionalidad deducido mediante presentación electrónica de fecha 13 de noviembre de 2019, cuya copia en PDF se anexa como archivo adjunto al Sistema SIMP Procedimientos de esta Procuración General.

Habiéndose concedido el remedio procesal en la instancia ordinaria a fs. 50 y vta., V.E. terminó por conferir vista del mismo a esta Procuración General que represento a través de oficio electrónico de fecha 30 de julio del año en curso, 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. Por otro lado, sostiene que al establecer en su art. 4 la invitación a su adhesión por las legislaturas locales, habiéndolo efectuado la de la provincia de Buenos Aires con la sanción de la ley 14.997, no existe -a su entender- vulneración alguna al sistema federal de gobierno.

Refiere, a todo evento, 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 la misma, son inatendibles los planteos de inconstitucionalidad esgrimidos en la demanda, por lo que el actor debió dar cumplimiento con el trámite que prevé



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

L-125363-1

el art. 1 de la ley 27.348, al que adhirió la legislatura local mediante la sanción de 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 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 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, 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 "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 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-VIII-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 14.997 resulta inconstitucional por violar el sistema federal



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

L-125363-1

de gobierno y el acceso irrestricto a la justicia provincial, con fundamento en los arts. 1, 5, 75 inc. 12, 121, 122 de la Constitución Nacional, y los arts. 15, 36, 39, 45 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, tornando inaplicables los arts. 1 a 4, 14 y 15 de la ley 27.348 (v. fs. 43).

Siendo ello así, debo decir una vez mas 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-, oportunidades en las 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 del decisorio cuestionado, 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-VIII-2009; A. 68.436, sent. del 25-VIII-2010; A. 70.965,



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

L-125363-1

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, 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-VIII-2009; A. 70.188, sent. del 13-XI-2013; A. 72.289, resol. del 5-II-2014).

V.- 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, 20 de agosto de 2020.

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

20/08/2020 09:12:34

