



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

L-125398-1

“J., C. A. c/ OMINT
Aseguradora de Riesgos del
Trabajo S.A. s/ Accidente de
Trabajo-Acción Especial”
L. 125.398

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal de Trabajo N° 3 del Departamento Judicial de La Matanza, en el marco de la acción por accidente de trabajo incoada por el señor C. A. J., contra OMINT Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A., resolvió rechazar la excepción de incompetencia opuesta por la demandada, como asimismo decretar la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la Ley 27.348, refiriendo que respecto del resto de los planteos de inconstitucionalidad formulados en torno a la mencionada ley nacional, así como en lo atinente a los reproches constitucionales vertidos con relación a su par provincial 14.997, no cabía expedirse, por devenir ellos abstractos (v. fs.61/69).

Para resolver en tal sentido, en apretada síntesis, puntualizó que si bien la función jurisdiccional atribuida a la Administración no resulta novedosa en nuestro derecho, dado que encuentra sustento en la jurisprudencia del Alto Tribunal Nacional a través de la que han sido puntualizadas las directrices que las mismas deben observar, entiende que las comisiones médicas creadas por las referidas leyes como instancia administrativa previa de carácter obligatorio y excluyente para la determinación de la incapacidad del trabajador, así como de las prestaciones dinerarias que le pudieran corresponder, no cumplimentan tales requisitos dado que sus atribuciones exceden el marco de aprehensión previsto para la validez de las funciones jurisdiccionales administrativas que pretenden asumir.

En lo que cabe destacar por constituir materia de agravios, arribó a la mentada conclusión con apoyo en los siguientes motivos:

a.- Advirtió como primer inconveniente que las comisiones médicas, resuelven, juzgan y deciden conflictos patrimoniales entre particulares (el trabajador y la A.R.T o empleador autoasegurado), sin intervención estatal, por lo que la naturaleza de la controversia deriva del derecho común, resultando inapropiada la intervención de un órgano administrativo.

Seguidamente agregó que a la decisión de las comisiones médicas no sobreviene un control judicial amplio y suficiente dado que el art. 14 de la ley 27.348 establece que se arriba a la instancia judicial ordinaria por vía recursiva, lo que trae aparejado la ausencia de pleno debate a la hora de dilucidar los conflictos, no encontrando de tal manera garantizado el debido proceso, en flagrante contradicción con el art. 18 de la Constitución Nacional.

En tercer lugar añadió a su crítica, la circunstancia que la legislación nacional mencionada pretende asignarle efectos de cosa juzgada administrativa, en los términos del art. 15 de la L.C.T., a las decisiones de las comisiones médicas jurisdiccionales o de la Comisión Médica Central que no fueren impugnadas, profundizando la afectación del derecho de acceso a la tutela judicial.

En el mismo orden de ideas, cuestionó la idoneidad técnica de los miembros de las comisiones, que si bien es indudable para evaluar la existencia de dolencias e incapacidades que éstas pudieran generar, no la considera suficiente para la determinación del carácter laboral del accidente o profesional de la enfermedad, así como la relación de causalidad con el factor laboral, aspectos que exceden ampliamente los conocimientos científicos de aquéllos en su calidad de médicos y requieren de una formación técnico-jurídica de la que adolecen.

Finalmente, consideró que tampoco se encuentra garantizada la imparcialidad e independencia de tales organismos administrativos. Tanto por la integración y designación de sus miembros, -estarán integradas por cinco médicos que serán designados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo-, así como por la financiación del sistema administrativo del que forman parte -los gastos que demanden las comisiones médicas y la Comisión Central serán financiados por la Administración nacional de la Seguridad Social y la A.R.T., en la forma y proporciones establecidas en su reglamentación-. Lo que deja en evidencia -según sostuvo- que quien financia el sistema es parte del conflicto.

b.- Agregó a su razonamiento en sustento de la solución arribada, que la Constitución



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

L-125398-1

Nacional en su art. 116 determina como facultad exclusiva y excluyente del Poder Judicial la decisión de todas las causas que versen sobre los puntos regidos por ella y por las leyes nacionales, por lo que adjudicarle tal potestad a un órgano del Poder Ejecutivo viola el principio de división de poderes. En igual sentido hizo referencia al art. 15 de la Carta provincial en cuanto consagra la tutela judicial continua y efectiva, garantizando el acceso irrestricto a la justicia.

En apoyo a lo anteriormente expuesto, citó doctrina tanto de la Corte Suprema de la Nación (causa “Martuscello c/Len Lar S.A. s/ daños y perjuicios”, Expte. 5189, res. 4-VIII-1999, entre otras), así como de ese Alto Tribunal (causa “Clavijo, Luis A. c/QBE A.R.T. S.A. s/ accidente de trabajo-acción especial”, L. 94.282, sent. del 25-II-2009, entre otras), además de doctrina de autor (Dr. Mauro Cappelletti, citado en voto del Dr. De Lázari en la causa A. 68.782, “Colegio de Bioquímicos de la Provincia de Buenos Aires c/ M.H.M. s/acción disciplinaria”, del 22-XII-2008).

Como corolario de lo expuesto, declaró la inconstitucionalidad del art. 1° de la ley 27.348 en cuanto establece una instancia obligatoria y excluyente por ante las comisiones médicas, estableciendo en consecuencia su aptitud jurisdiccional para entender en las presentes actuaciones, así como la del art. 2 del mismo cuerpo legal al imponer la interposición del recurso, restringiendo así el acceso pleno a la justicia con apoyo en los arts. 15 y 39 de la Constitución provincial, arts. 18, 29, 109, 116, 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, el principio de progresividad incorporado a los incisos 19, 23 y 22 de dicho artículo y los arts. 5.2 y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 26 de Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 1 Protocolo de San Salvador adicional a la Convención Americana, arts. 8 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 26 y 27 de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre.

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada -por apoderada- interponiendo recurso extraordinario de inconstitucionalidad a través de presentación electrónica de fecha 25 de octubre de 2019, cuya copia en PDF se anexa como archivo adjunto al Sistema SIMP Procedimientos de esta Procuración General, remedio que resultó concedido en la instancia ordinaria a fs. 77/78 vta.

III.- En apoyo de la vía de impugnación deducida que motiva mi intervención en autos a tenor de lo contemplado en el art. 302 Código Procesal Civil y Comercial y el alcance de la vista notificada mediante oficio electrónico de fecha 30 de julio 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.

Señala en tal sentido que el Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de la ley, por considerarla en primer lugar, contraria a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires al oponerse al régimen federal de gobierno; por quitar autonomía a las provincias y centrar el poder de administración de justicia en el orden nacional, cuestión que entiende 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 provincias, habiéndolo efectuado la legislatura local 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 norma no vulnera disposición alguna de la Constitución local, sino que, por el contrario, el sistema prevé un adecuado control y revisión judicial ulterior de las resoluciones administrativas dictadas en dicho ámbito, estableciendo la ley 27.348 en su art. 2 una amplia vía recursiva que permite acudir 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.

Entiende que al encontrarse garantizada la revisión judicial de la resolución de la Comisión Médica Jurisdiccional, más allá de la reconocida ante la propia Comisión Médica Central, no se advierte en forma concreta el alcance del eventual perjuicio que le pueda



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

L-125398-1

ocasionar a los derechos del trabajador el mero hecho de transitar por la etapa previa administrativa, de modo que resultan inatendibles los planteos de inconstitucionalidad introducidos en la demanda.

Complementa su ataque sosteniendo que lejos de avasallar el sistema federal la ley 27.348 tiende a su fortalecimiento, al tener el plexo normativo 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 adhieran al mismo, conforme lo establece el art. 4 de la norma.

Destaca 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. Añade que el espíritu del art. 1 de la ley 27.348 revela que la intención del legislador fue, entre otras, destinar a la instancia previa la autocomposición de los conflictos, como sucede en otros fueros y jurisdicciones, por ejemplo, en materia civil en la Provincia de Buenos Aires (ley 13.951), o la intervención previa y obligatoria del SECCLO, en el fuero laboral nacional (art. 1 y cctes. Ley 26.635), o la necesidad de agotar la vía administrativa previa en el fuero contencioso administrativo, procedimientos que califica como de larga data y con 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.

Estima que la facultad jurisdiccional que se delega en las comisiones médicas conforme el art. 1 de la ley 27.348 y las resoluciones complementarias de la Superintendencia de Riesgo del Trabajo, se encuentra suficientemente limitada, diferenciándose de lo establecido por los arts. 21, 22, 16 y 46 de la ley 24.557, porque la cuestión aquí analizada no se enmarca en la doctrina fijada por la Corte Federal en los casos "Castillo, Ángel c/ Cerámica Alberdi", "Venialgo, Inocencia c/ Mapfre" y "Obregón, Francisco c/ Liberty", pues lo que allí se analizó fue 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.

Sostiene igualmente que lo establecido por el art. 1 de la ley 27.348 no configura un avasallamiento a los derechos del trabajador, sino todo lo contrario, en atención a que se le

otorga 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.), 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 trata efectivamente de un medio para agilizar el cumplimiento de los derechos del trabajador. Refiere asimismo 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.

Trae a colación en su sustento la doctrina precisada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Fernández Arias c/ Poggio", precedente en el que se resolviera la validez de la creación de órganos administrativos con facultades jurisdiccionales, siempre que su actividad se encuentre sometida a limitación jerárquica 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 anticipar que el remedio extraordinario incoado ha sido erróneamente concedido.

En efecto, resulta pertinente puntualizar de modo liminar 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 únicamente ante el supuesto en el 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).

Ello ha sido así resuelto de manera inveterada por esa Suprema Corte de Justicia al señalar que existe caso constitucional en los términos del art. 299 del Código Procesal Civil y Comercial, sólo cuando en el decisorio impugnado se hubiera resuelto sobre la invalidez constitucional de normas locales -en el sentido más amplio de la expresión (leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos provinciales)- bajo la pretensión de ser contrarios a la Constitución



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

L-125398-1

provincial, 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 es lo acaecido en la especie, pues del análisis del pronunciamiento recurrido así como de la propia exposición de agravios formulada por la recurrente en su escrito impugnatorio, no se advierte la configuración de la hipótesis prevista por los arts. 161 inc. 1 de la Carta local y 299 del C.P.C.C.B.A. (v. fs. 61/69 y presentación electrónica de fecha 25/10/2019, respectivamente).

La lectura de la sentencia cuestionada pone en evidencia la falencia mencionada, por cuanto el colegiado de origen, al abordar los planteos de inconstitucionalidad formulados por la accionante en su presentación inicial, se refirió en forma exclusiva a los reproches de aquel linaje enderezados a cuestionar sólo los arts. 1º y 2º de la normativa nacional (Ley 27.348), considerando que el resto de las objeciones desarrolladas con relación a esa ley nacional, como también los atinentes a la ley provincial 14.997 devenían abstractos, motivo por el cual decidió no tratarlos (v. fs. 67 vta./68 vta., de la sentencia de marras). Al haberlo hecho así, resulta fácil concluir que se encuentra ausente en el caso uno de los recaudos de admisibilidad a los que se refiere la norma contenida en el art. 299 del rito local, en tanto la controversia constitucional planteada y decidida por el Tribunal interviniente se encuentra acotada al régimen normativo diseñado por la ley nacional 27.348, cuando en rigor, el recurso extraordinario de inconstitucionalidad está ceñido a la revisión de aquellos pronunciamientos que hubieran descalificado preceptos de orden local a la luz del contenido de la Constitución provincial (conf. S.C.B.A., causa L. 116.729, sent. del 10-XII-2014; entre otras).

Por lo demás, dicha situación tampoco se ve reflejada en la línea argumental seguida por la recurrente como sustento de su impugnación, prédica recursiva en la que -tal como fuera sintetizado párrafos arriba- se limita a exaltar las bondades del sistema instaurado por la legislación cuestionada, desarrollando una crítica de las valoraciones formuladas por los sentenciantes para resolver en el sentido indicado, en tópicos cuyo análisis y debate, exceden los lindes demarcatorios de la vía extraordinaria intentada, siendo propios del carril extraordinario de inaplicabilidad de ley (conf. S.C.B.A., causas Ac. 90.332, resol. del

27-IV-2004; Ac. 93.394, resol. del 23-II-2005; entre otras).

V.- Las breves consideraciones efectuadas resultan suficientes para que esa Suprema Corte de Justicia declare mal concedido el recurso extraordinario de inconstitucionalidad que dejo examinado (conf. arts. 299 C.P.C.C.B.A. y 161 inc. 1° de la Constitución provincial).

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 09:05:07