



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

L-125409-1

"G., J. P. c/OMINT
Aseguradora
de Riesgos del Trabajo S.A.
s/Accidente de Trabajo -
Acción Especial"
L. 125.409

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal del Trabajo N° 3 del Departamento Judicial de San Isidro, en el marco de la acción por accidente de trabajo incoada por el señor J. P. G. contra Omint Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A., declaró la inconstitucionalidad de la ley 14.997 a través de la cual la Provincia de Buenos Aires adhirió al régimen de la ley nacional 27.348, disponiendo, asimismo, su competencia para entender en las presentes actuaciones (v. fs. 47/49 vta.).

Para resolver en el sentido indicado, el Tribunal interviniente, entrando en el análisis de la ley de adhesión provincial 14.997, tuvo presente, en primer lugar, que al dictarse la ley nacional 27.348 se invitó a las provincias a sumarse a lo dispuesto en su Título I (art. 4), lo que conlleva la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los arts. 1, 2 y 3 del mencionado sistema legal, así como la debida adecuación, por parte de los Estados provinciales adherentes, de la normativa local que resulte necesaria. En virtud de ello, señaló que la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley bajo examen, quedando todo el régimen tuitivo de los infortunios laborales -ley 24.557- en la órbita de organismos federales, restringiendo a los tribunales del trabajo provinciales únicamente un conocimiento en instancia recursiva, contexto por el cual entendió necesario encomendarse al examen constitucional de la ley provincial 14.997.

En este camino, sostuvo que nuestra Nación adoptó la forma federal de gobierno (art. 1 CN), en virtud de la cual las provincias como Estados preexistentes, delegaron en el poder central determinadas y concretas atribuciones (art. 121, 122 CN), marcando la diferenciación de dos órdenes jurisdiccionales distintos: el de la Provincia o local,

estableciendo por intermedio de sus constituciones su propio Poder Judicial, obligación que cada Estado federado asume de conformidad con el art. 5 de la Constitución nacional, por un lado; y el Poder Judicial Federal, al que también constitucionalmente se le atribuyen competencias (art. 116 CN), por el otro. Señaló, a su vez, que la exigencia constitucional de garantizar la administración de justicia es receptada por la Carta local a partir de la Sección 6ta., para lo cual establece que el Poder Judicial será desempeñado por una Suprema Corte de Justicia, Cámaras de Apelación, Jueces y demás Tribunales que la ley establezca (art. 160 CP).

En ese sentido, estimó que con la adhesión proclamada por la ley 14.997 se diluyen las atribuciones que la Provincia de Buenos Aires reservó para sí, no resultando -la norma- una verdadera adhesión a un régimen legal propuesto, como en numerosas oportunidades legítimamente lo ha hecho el legislador provincial, sino una verdadera renuncia a las atribuciones no delegadas, relegando al juez especializado (art. 39 inc. 1 CP) a un rol meramente revisor de una decisión adoptada por un organismo administrativo, vedando el conocimiento pleno de la causa, del cual consideró que emerge la primer evidencia respecto a la inconstitucionalidad de la ley.

Agregó a ello, que dicha norma de jerarquía inferior (art. 31 CN, arts. 1 y 2) se arroga la potestad de declinar derechos indisponibles para el legislador y reservados a los constituyentes (arts. 56 y 57 Constitución local), pues sólo por el mecanismo previsto por el art. 206 de la Carta local podrá ser modificada, no encontrando razonabilidad en una ley de la Provincia, que en materia laboral detrae totalmente el conocimiento pleno de las controversias de los jueces especializados en contraposición de las disposiciones contenidas en los arts. 15 y 39 inc. 1 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

En efecto, consideró que la ley 14.997 avasalla el acceso a la justicia que la Ley Fundamental declara como derecho y garantía (art. 15 CP., art. 18 CN) al reducir la tutela judicial al conocimiento de la acción recursiva (arts. 4 de la ley 27.348), transformándose en realidad en un control de legalidad de un acto administrativo, cediendo la totalidad de su competencia jurisdiccional no delegada, pues no reside la inconstitucionalidad de la norma en el procedimiento administrativo instaurado, sino en el cercenamiento del derecho de acceso



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

L-125409-1

irrestricto a la justicia (art. 15 CP) representada por los tribunales especializados para solucionar conflictos de trabajo, materia de preferencial tutela constitucional (arts. 14 y 14 bis CN).

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada por apoderada, deduciendo recurso extraordinario de inconstitucionalidad, a través de presentación electrónica de fecha 23 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. 64/65 vta.

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 cursada por oficio del 20 de agosto 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.

Estima 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 en tal sentido, que la validez constitucional de la adhesión provincial a la instancia administrativa nacional radica fundamentalmente en que se conserva la revisión judicial ante la justicia provincial.

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, argumenta que al establecer en su art. 4 la invitación a su adhesión por las provincias, habiéndolo efectuado la 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 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 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



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

L-125409-1

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, desde su inicio 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 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 grado resolvió el caso constitucional 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 disposiciones contenidas en los artículos 121, 122 de la Constitución nacional y 160 de la provincial, renunciando a las atribuciones que la Provincia reservó para sí, agregando que al arrogarse una norma de jerarquía inferior la potestad de declinar derechos indisponibles para el legislador y reservados para el constituyente, a la vez lo hace tanto de las disposiciones del art. 31 de la Constitución nacional, como las contenidas en los arts. 56 y 57 de la Constitución local; ello, a la par que consideró trasgredidos por la normativa provincial las disposiciones que custodian la garantía de acceso irrestricto a la justicia amparado en los arts. 15 y 39 inc. 1 de la Constitución provincial, como por los arts. 18, 14 y 14 bis de la Constitución nacional, entre otras disposiciones de la Constitución federal y local (v. sentencia de fs. 47/49 vta.).

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 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*



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

L-125409-1

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 pilares del pronunciamiento recurrido, 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, 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 abasteca 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*



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

L-125409-1

reproche oportuno a un basamento primordial del pronunciamiento atacado” (conf. causas Ac. 32.929 y Ac. 83.866, citadas; A. 68.446, sent. del 12-VIII-2009; A. 70.188, sent. del 13-XI-2013; A. 72.289, resol. del 5-II-2014).

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

La Plata, 18 de septiembre de 2020.

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

18/09/2020 12:27:47

