



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

L-125575-1

“Aquino, Diego Matías c/
OMINT Aseguradora de
Riesgos del Trabajo S.A. s/
Accidente de Trabajo -
Acción Especial”
L. 125.575

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 de trabajo incoada por el señor Diego Matías Aquino contra OMINT Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A., resolvió decretar 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. 28/32 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 Aquino, 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 impuesto a los magistrados por imperio del sistema de control de constitucionalidad 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 a aplicar normas inferiores y 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 integran el llamado "bloque de constitucionalidad" previsto en el art. 75

inc. 22° de la Constitución nacional.

En ese orden de ideas sostuvo que siguiendo nuestro sistema constitucional el modelo norteamericano, la República Argentina estableció el federalismo como forma de estado (art. 1 de la C.N.), 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 tal 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 las 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 adhiere 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. 1°, 2° y 3° 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.



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

L-125575-1

Y en tal análisis, destacó la manera en que fue formulada la adhesión -sin ningún tipo de reserva- advirtiendo que la injerencia federal era total y completa, a diferencia de lo ocurrido respecto de las restantes provincias adherentes.

Puso igualmente de resalto el tribunal que la normativa que aborda la temática de los Riesgos del Trabajo constituye legislación común y, como tal, su sanción corresponde al Congreso Nacional (art.75 inc. 12 de la C.N.), 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 lo resuelto por el órgano administrativo.

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada por apoderada, deduciendo recurso extraordinario de inconstitucionalidad, a través de presentación electrónica de fecha 2 de octubre de 2019, cuya copia en archivo PDF se anexa como documento adjunto al sistema SIMP Procedimientos de la Procuración General, remedio que resultó finalmente concedido en la instancia ordinaria a fs. 36/37.

III.- Mediante la vía de impugnación interpuesta que motiva la intervención del Ministerio Público a tenor de lo normado por el art. 302 de Código Procesal Civil y Comercial, y cuya vista habré de contestar a continuación en mérito de la comunicación cursada por oficio electrónico de fecha 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.

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.

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, habiéndola efectuado la de Buenos Aires en forma expresa 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



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

L-125575-1

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 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 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 "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 más allá de la prédica recursiva desarrollada por la impugnante, razones de diversa índole conducen a expedirme en sentido favorable a la revocación del decisorio impugnado.

De modo liminar resulta menester aclarar -tal como ya fuera señalado en otras oportunidades de similar tenor a la que aquí se conjuga- 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.



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

L-125575-1

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, sentado lo anteriormente expuesto, no escapa al análisis que cabe aquí formular que en el decisorio impugnado 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. Ello así, en tanto 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. 12º, 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. 32 y vta.).

Y si bien dicha circunstancia fue la que motivó la adopción del criterio esbozado en ocasión de expedirme en la causa L. 121.915, "Medina", cuyo dictamen suscribiera con fecha 26-IX-2018, y luego reiterara 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 varias más-, propiciando la desestimación de los recursos extraordinarios de inconstitucionalidad deducidos en tales oportunidades como únicas vías de impugnación extraordinaria articuladas por aplicación de la doctrina legal sentada por V.E. según la cual *"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 temperamento recientemente adoptado por ese cimero tribunal al fallar -entre otras- en las causas L.124.558, L. 124.006, L.124.301, L.122.239, L.123.465, L.124.513. L.124.507, L.125.363 y L.123.399 -todas del 16 de septiembre del año en curso-, al amparo de lo normado por el art. 31 bis, tercer párrafo, de la Ley 5827, conducen a modificar el criterio expuesto sobre la base de aquella doctrina, soslayando los déficit técnico-recursivos apuntados, en orden a resultar el único carril de impugnación extraordinaria deducido por la parte agraviada.

En efecto, en las causas citadas -entre varias más-, frente a similares circunstancias a las cotejadas en la especie, ese Excmo. Tribunal dispuso acoger la procedencia de los recursos extraordinarios inconstitucionalidad interpuestos con fundamento en que los planteos introducidos en dichas piezas recursivas encontraban adecuada respuesta en lo expresado al decidir, por vía del remedio de inaplicabilidad de ley, los precedentes individualizados como L. 121.939, "Marchetti"(sentencia de fecha 13-V-2020), L. 123.792, "Szakacs"y L. 124.309, "Delgadillo"(ambas sentencias de fecha 28-V-2020), en lo vinculado a la validez constitucional y aplicabilidad de las leyes 14.997 y 27.348 (arts. 1 a 4), a cuyas conclusiones y fundamentos remitió con apoyo en el art. 31 bis, tercer párrafo, de la ley 5827, sin otro desarrollo argumental mas que la aludida remisión.

Siendo ello así y dejando a salvo mi opinión personal en aras de priorizar los motivos de economía y celeridad procesal invocados para resolver en el sentido indicado, al amparo de la cláusula legal mencionada, solo me resta memorar que en los precedentes invocados -causas L.121.939,"Marchetti", L.123.792, "Szakacs" y L. 124.309, "Delgadillo"- esa Suprema Corte, por mayoría de opiniones y fundamentos, se expidió en favor de la constitucionalidad del mecanismo por el cual la Provincia adhirió a la ley 27.348, como así también, acerca de la validez del régimen de la instancia previa, obligatoria y excluyente ante los organismos de la administración nacional determinado por la ley 27.348, en su cotejo con ambas constituciones -la federal y la local-, criterio que por las particulares razones apuntadas párrafos arriba habré de propiciar como de aplicación en la especie.



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

L-125575-1

V.- Consecuentemente, en orden a las consideraciones formuladas y ponderando que en autos se reiteran las circunstancias planteadas en los precedentes recientemente resueltos y antes aludidos (causas L.124.558; L. 124.006; L.124.301; L.122.239; L.123.465; L.124.513; L.124.507; L.125.363; y L.123.399 -entre otras-, ya citadas), estimo que deberá V.E. hacer aplicación del temperamento reseñado, decretando la validez constitucional y aplicabilidad de las leyes 14.997 y 27.348 (arts. 1 a 4, en lo pertinente) en orden a los fundamentos desarrollados en los precedentes L.121.939, "Marchetti", L.123.792, "Szakacs" y L. 124.309, "Delgadillo", a cuyos términos me remito en honor a la brevedad (art. 31 bis, tercer párrafo, ley 5827 y modif.), determinando en este estado la incompetencia del tribunal de grado para entender en los presentes obrados.

La Plata, 1 de octubre de 2020.

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

01/10/2020 13:03:46

