



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

L-125714-1

"F., L. L. c/OMINT
Aseguradora de Riesgos del
Trabajo S.A. s/Accidente-*in*
itinere"
L. 125.714

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 *in itinere* incoada por el señor L. L. F. 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. 57/59 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



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

L-125714-1

el procedimiento administrativo instaurado, sino en el cercenamiento del derecho de acceso 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 aseguradora demandada -por apoderada- interponiendo el recurso extraordinario de inconstitucionalidad a través de presentación electrónica de fecha 10 de abril de 2019, cuya copia en PDF se adjunta al Sistema SIMP Procedimientos de la Procuración General, remedio que resultó finalmente concedido en la instancia de grado a fs.74/75 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 violatoria de la autonomía que tiene la Provincia de dictar su propia Carta fundamental, al delegar en el poder administrador Nacional su competencia y facultad jurisdiccional, cuestión que entiende no resulta así.

Recuerda, en defensa de la constitucionalidad de la ley de adhesión, que antes de la promulgación de la ley 24.557 y en distintos períodos, existió un organismo administrativo como instancia previa a la jurisdiccional en el territorio de la Provincia de Buenos Aires para los tratamientos de accidentes y enfermedades profesionales, que poseía facultades para determinar la incapacidades padecidas por los trabajadores, así como el *quantum* de la reparación. Y, a modo de ejemplo, desarrolla un *racconto* de antecedentes por los cuales se había avalado en tiempos pretéritos regímenes administrativos previos, tales como, el establecido por el Decreto 1005 del año 1949, como así también, en la Provincia de Buenos Aires, durante la vigencia de la ley 6014 y posteriormente, a través del Decreto 1111 del año 1973, de similar tenor al instaurado por la ley 27.348, en los que la autoridad de aplicación -al

menos en algunos períodos que refiere- había estado en cabeza del Ministerio de Trabajo nacional, actuando como instancia administrativa previa a la judicial no sólo en la Capital Federal, sino también en los territorios provinciales.

En este sentido, señala que no resulta novedoso que un organismo nacional intervenga en la jurisdicción provincial para resolver en forma previo y con actuaciones de carácter administrativo las cuestiones vinculadas con un accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Destaca que si bien nuestro derecho positivo sustenta el principio de división de poderes otorgando potestad exclusiva al Poder Judicial en la resolución de los conflictos, contiene a su vez normas que admiten la jurisdicción de órganos administrativos por cuestiones de especialidad. Como ejemplo de ello señala el antecedente de la Corte Suprema federal "Ángel Estrada c/ Cía S.A.", por el cual se definieron criterios de legitimidad para que órganos administrativos participen en la resolución de conflictos de derecho, sin que implique el abandono del principio constitucional establecido en los arts. 109 y 116 de la Constitución nacional.

Por otro lado, arguye que los principios constitucionales quedan a resguardo cuando los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén asegurados, el objetivo económico y político tenido por el legislador para crearlos haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente.

Conforme a lo mencionado, afirma que con la sanción de la ley 14.997 no se diluyen las atribuciones de la Provincia.

En crítica a los fundamentos acuñados por el *a quo* respecto a la transferencia del poder no delegado o reservado por la Provincia a la Nación, manifiesta que por el contrario y conforme las disposiciones contenidas en los preceptos constitucionales -art. 121 y 125 CN-, el Poder Ejecutivo local -en el marco de sus atribuciones- delegó su propia competencia administrativa y adhirió a los órganos federales permaneciendo incólume la jurisdicción de los órganos judiciales provinciales, toda vez que -a su criterio- la decisión final de la etapa administrativa queda en cabeza Poder Judicial provincial, no existiendo afectación de los arts.



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

L-125714-1

5 y 75 inc. 12° de la CN y sus correlativos provinciales art. 1, 39 inc. 1, 103 inc. 13°, 144 inc. 2°, 15 y 166 y siguientes de la Constitución provincial.

Agrega que menos aún se encuentra afectada la tutela judicial continua y efectiva, como el acceso irrestricto a la justicia -arts. 15 y 39 inc. 1 CP- , en tanto el nuevo esquema de las Comisiones Médicas tiende a que el trabajador afectado pueda, en un plazo razonable, encontrar en sede administrativa satisfecho su derecho con solución inmediata a su requerimiento mediante acuerdo que ponga fin al conflicto, con la posibilidad, en caso contrario, de habilitar la vía recursiva en breve lapso ante la justicia laboral, ámbito donde podrá requerir el control judicial que considere adecuado.

Señala en tal sentido, que mediando adhesión por la Provincia a través de la ley 14.997, no existe transgresión al sistema federal de gobierno.

Por otro lado, sostiene con apoyo en doctrina de esa Suprema Corte que cita -causas L. 80.156, sentencia de fecha 31-III-2004 y L. 81.953, sentencia de fecha 6-VII-2005- que la contraria no expone el agravio en concreto en virtud del cual peticiona en su escrito inaugural la declaración de inconstitucionalidad del régimen que impone el tránsito previo y obligatorio por ante las Comisiones Médicas, resultando los cuestionamientos genéricos, dogmáticos y conjeturales.

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.

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.

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



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

L-125714-1

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, repasando los términos en los que fuera decidida la inconstitucionalidad decretada por el tribunal *a quo*, es fácil advertir 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 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 trasgredidas 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. 57/59 vta.).

Siendo ello así, debo decir una vez mas que se reiteran las hipótesis registradas, entre otras, en las causas L. 121.915 (dic. del 26-IX-2018), 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) en las 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 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.)...”.

A su vez, dicha apreciación se ve reforzada por los términos en que dirige la recurrente la crítica al fallo de grado.



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

L-125714-1

En efecto, sin perjuicio de que en la mayoría de sus enunciados ensaya una prédica en favor del sistema estatuido por la ley nacional 27.348 haciendo hincapié, verbigracia, en los beneficios que el régimen implica en los derechos del trabajador, al otorgar una aparente mayor celeridad en la resolución de sus pretensiones, dicho tópico de por sí resulta ajeno a la órbita de actuación del recurso interpuesto ya que, por dicho sendero, sólo cabe cuestionar la validez de leyes, decretos, ordenanza o reglamentos locales frente a la Constitución de la Provincia y no así la validez de una ley nacional (conf. arts. 161 inc. 1, Const. cit. y 299, C.P.C.C.; "Acuerdos y Sentencias", 1959-II-702; 1959-III-153; 1960-I-413; S.C.B.A., causas P. 59.457, sent. del 5-IX-95; Ac. 59.254, resol. del 23-IV-96; c. 63.462, sent. del 17-XII-1996; entre otras). De manera que al sostener la recurrente que el régimen no menoscaba las garantías constitucionales mencionadas en el fallo impugnado, tanto de la Constitución nacional, como de la Carta local -no existiendo, a su entender, afectación de los arts. 5 y 75 inc. 12 de la CN y sus correlativos provinciales art. 1, 39 inc. 1, 103 inc. 13, 144 inc. 2, 15 y 166 y siguientes de la Constitución provincial, entre otros-, la única vía intentada resulta insuficiente a los fines revocatorios de la totalidad de los fundamentos normativos acuñados por el *a quo*, y deficiente respecto del objeto que lo vincula, toda vez que propende a corregir no sólo los eventuales errores *in iudicando* cometidos por el *a quo* al considerar el apego de una norma local a la Constitución provincial, sino también los que atribuye al pronunciamiento en orden alas valoraciones también efectuadas respecto de la Constitución federal (conf. arts.161 inc. 1° de la Const. prov.; 299 y 300 del C.P.C.C.; S.C.B.A., causas A. 68.436, sent. del 25-VIII-2010; A. 74.234, sent. del 3-X-2018; A. 73.957, sent. del 21-XI-2019, entre otras).

V.- Consecuentemente, ante al incumplimiento de las cargas técnicas establecidas por los arts. 279, 299, 300 y concordantes del Código Procesal local, considero que V.E. debe proceder al 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 12:41:48