



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

L-126370-1

“Sotelo, Margarita Esther c/
OMINT ART S.A. s/
Accidente *in-itinere*”
L. 126.370

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal de Trabajo N° 4 del Departamento Judicial de San Isidro, en el marco de la acción por accidente *in itinere* incoada por la señora Margarita Esther Sotelo contra Omint Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A., dispuso por unanimidad decretar la inconstitucionalidad de la ley provincial 14.997 a través de la cual la provincia de Buenos Aires adhirió al régimen de la ley nacional 27.348, declarando, asimismo, su competencia para entender en las presentes actuaciones (v. fs. 28/31).

Para resolver en el sentido indicado el Tribunal de Trabajo, anticipando su decisión en torno a la inconstitucionalidad de la ley 14.997, sostuvo que la adhesión formulada por la provincia de Buenos Aires a través de la norma mencionada resultaba de la invitación plasmada en el art. 4 de la Ley nacional 27.348. Y destacó que dicha regulación además determinaba que la aludida adhesión importaba 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 de la ley y en el apartado 1° del art. 46 de la ley 24.557 y sus modificatorias, con la debida adecuación, por parte de los estados provinciales adherentes, de la normativa local que resultara necesaria. En ese orden de ideas señaló que aquella, en tanto configura la cesión de facultades que, en su condición de entes autónomos, les corresponden de manera privativa a las provincias, como las relativas a la competencia para el dictado de la normativa procedimental aplicable, vulneraba los preceptos contenidos en los arts. 5, 75 inc. 12° y 121 de la Constitución nacional.

Recordó asimismo, en orden a las autonomías provinciales, que según doctrina de la CSJN cuya cita formuló, el poder de policía de las provincias resultaba irrenunciable siendo extraña a las atribuciones del Poder Ejecutivo provincial o de las legislaturas locales su pretendida delegación, salvo voluntad expresada en tal sentido a través de un congreso general

constituyente. Señaló en ese contexto que las facultades delegadas en este caso debían ser adjetivadas como "reservadas", memorando que dicha garantía estaba patentizada a nivel local por el art. 39 de Constitución provincial, en cuanto determina que la Provincia deberá ejercer de manera indelegable el poder de policía en materia laboral.

A renglón seguido, reputó igualmente vulnerados la tutela continua y efectiva, así como el acceso irrestricto a la justicia protegidos por el art. 15 de la Constitución provincial, recordando que dicha garantía se encuentra prevista además por los arts. 18 y 75 inc. 12° de la C.N., así como en los arts. 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Y finalmente terminó por señalar que la manera en que fue formulada la adhesión –sin ningún tipo de reserva, a diferencia de lo realizado por otras legislaturas provinciales que citó– importaba vulnerar las garantías constitucionales referidas, sin resguardar como era debido la autonomía que en materia procesal se encuentra expresamente reservada a los entes provinciales, con infracción a las mandas contenidas en los arts. 5, 75 inc. 12° y 121 de la C.N.; 15 de la Carta local y 8.1 y 25 de la aludida convención internacional.

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada, por apoderada, deduciendo recurso extraordinario de inconstitucionalidad mediante presentación electrónica de fecha 2 de julio de 2019, cuya copia en PDF se anexa como archivo adjunto al sistema SIMP Procedimientos de la Procuración General. Dicho remedio resultó finalmente concedido en la instancia ordinaria a fs. 32 y vta. habiéndose conferido vista según providencia de fecha 26 de noviembre de 2020, conforme oficio electrónico del 27 del mismo mes y año.

III.- Mediante la vía de impugnación interpuesta, que motiva la intervención del Ministerio Público a tenor de lo contemplado en el art. 302 de Código Procesal Civil y Comercial, denuncia la recurrente que el decisorio cuestionado 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.



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

L-126370-1

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 las 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 habían 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 previa 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. 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



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

L-126370-1

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 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. 93.212, sent. del 11-IV-2012; L. 116.822, sent. del 6-V-2015; C. 108.529, sent. del 29-VIII-2017; L. 118.990, sent. del 3-V-2018, 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. 12°, 75 inc. 22° y 121 de la Constitución nacional, como asimismo los arts. 15 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires y 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (v. fs. 31).

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



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

L-126370-1

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 más 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.

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, 22 de diciembre de 2020.-



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

L-126370-1

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

22/12/2020 08:54:44

