



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

L-126387-1

"Nemcok, Hernán Diego c/  
OMINT ART S.A. y otro/a  
s/Enfermedad Profesional"  
L. 126.387

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal del Trabajo N° 3 del Departamento Judicial de San Isidro, en el marco de la acción por enfermedad profesional incoada por el señor Hernán Diego Nemcok contra Omint Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. y Ballester Motor S.A., resolvió declarar la inconstitucionalidad de los arts. 1 y 2 de la ley 27.348 sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 2 de la ley 15.057, en cuanto establecen –como requisito previo al acceso a la jurisdicción-, el ineludible pronunciamiento de las Comisiones Médicas respecto de los accidentes y las enfermedades laborales, asumiendo la competencia para entender en las presentes actuaciones (v. fs. 93/100 vta).

Para resolver en el sentido indicado la Dra. Nasiff –quien concitara la adhesión del Dr. Canabal, conformando el voto mayoritario del Tribunal-, previo a coincidir con la preopinante Dra. Peralta en que la norma procesal 15.057, en su art. 2 inc. "j", posibilita una revisión amplia en sede judicial sorteando las objeciones planteadas en relación a los arts. 1 y 2 de la ley 27.348, sostuvo que se mantienen las obligaciones impuestas al trabajador en colisión con el derecho constitucional de acceso irrestricto a la tutela judicial, con afeción de los arts. 18 de la Constitución Nacional y 15 de Constitución de la provincia de Buenos Aires.

Recordó que las Comisiones Médicas se encuentran dentro de la órbita del Poder Ejecutivo y dirimen conflictos entre particulares a través de un completo procedimiento establecido por la ley 27.348 que incluye la producción de prueba, cuya admisión o denegación también es decidida por el órgano administrativo, expidiéndose en definitiva sobre la calificación del accidente o enfermedad, su carácter laboral o no, la cuantificación del daño, la relación causal, funciones que califica de decisorias e inherentes a un órgano judicial de acuerdo a nuestra Carta Magna.

Manifestó que los conflictos entre las aseguradoras y los trabajadores configuran materia de derecho común, y la delegación de la resolución de las controversias en organismos administrativos –no jurisdiccionales-, dependientes de la órbita del Poder Ejecutivo contraviene la manda constitucional al sustituir al Poder Judicial por órganos no aptos para el fin que se les encomienda, siendo las funciones de valoración de las pruebas y juzgamiento propios del Poder Judicial.

En tal sentido, sostuvo que si los conflictos entre particulares –a los que cabe aplicar las normas del derecho común-, pudieran ser resueltos por órganos administrativos se desnaturalizaría el debido proceso (art. 18 C.N.), contradiciéndose la prohibición del Poder Ejecutivo de decidir causas judiciales (art. 109 C.N.), con el agravante de que las Comisiones Médicas podrían ser cuestionadas en su imparcialidad, en lo que respecta a los arts. 37 y 50 de la ley 24.557.

Por otro lado, consideró que la obligación del trámite previo por ante las Comisiones Médicas genera una desigualdad al imponer a una parte del universo de los trabajadores requisitos que no son exigidos a víctimas de daños de otra índole. Ello se verifica, a su vez, en relación a los trabajadores no registrados de empleadores que no tienen dependientes asegurados en ninguna A.R.T., quienes no están obligados al trámite administrativo previo y tienen expedita la vía judicial (art. 28 ley 24.557), quebrantándose el principio de igualdad (art. 16 C.N.).

Señaló, a su vez, que el procedimiento no configura una mera instancia conciliatoria voluntaria o de mediación ante terceros imparciales con el innegable beneficio de evitar un conflicto, sino de un trámite obligatorio en el que el accidentado debe sujetarse a un decisorio que no proviene de un Tribunal de Justicia; ello, sin perjuicio de la acción revisora prevista por la ley 15.057 en su art. 2 inc. "j".

A su turno, el Dr. Canabal 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



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

L-126387-1

como la debida adecuación, por parte de los Estados provinciales adherentes, de la normativa local que resulte necesaria. En virtud de ello, dejó a salvo la facultad de las provincias 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.

Aclaró que el problema viene suscitado por el hecho de que a través de la ley de adhesión n° 14.997, mediante una ley local, se transfieren a la Nación poderes no delegados o reservados por las provincias, renunciando a las atribuciones reservadas en la Constitución Nacional (arts. 5, 121 y 124).

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 que la normativa que aborda la temática de los Riesgos de Trabajo es legislación común y, como tal, su sanción corresponde al Congreso Nacional (art. 75 inc. 12° de la CN), 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 en el gobierno federal, renunciando a su autonomía de manera absolutamente desproporcionada, desequilibrada e inequitativa.

Concluyó 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 débil.

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la aseguradora demandada por apoderado interponiendo recurso extraordinario de inconstitucionalidad a través de presentación electrónica de fecha 13 de julio de 2020, 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 de grado a fs. 111 y 112.

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 Código Procesal Civil y Comercial, y cuya vista habré de contestar a continuación, en mérito del traslado que me fuera notificado por oficio electrónico de fecha 27 de noviembre del año en curso, denuncia el 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 interpretarla -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.

Sostiene 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



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

L-126387-1

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, sostiene 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 ley 14.997.

Advierte que del decisorio atacado no se desprende con claridad la intención del sentenciante, dado que en un primer momento –según refiere- el tribunal dispone la inconstitucionalidad del paso administrativo previo previsto por la ley 27.348 pero sin perjuicio de la normativa local -ley 15.057-, para luego declararse competente al tiempo de instar al actor a someterse a las Comisiones Médicas por devenir ineludible la obtención de un dictamen médico.

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 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 artículos 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.



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

L-126387-1

Por último, destaca el reciente fallo de esa Suprema Corte de Justicia en la causa L. 121.939, "Marchetti", por el cual sostiene la abreviación del procedimiento administrativo en beneficio del trabajador y el cumplimiento de la garantía de acceso a la justicia.

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 el 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, 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 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).

Ahora bien, sentado lo anteriormente expuesto, no escapa al análisis que cabe aquí formular que en el decisorio impugnado el *a quo* se pronunció sobre la validez de la ley nacional 27.348, declarando la inconstitucionalidad de sus arts. 1 y 2 en cuanto establecen -como requisito previo al acceso a la jurisdicción-, el ineludible pronunciamiento de las

Comisiones Médicas respecto de los accidentes y las enfermedades laborales (v. fs. 100). Y si bien dicha circunstancia motivaría mi opinión en sentido adverso a la admisibilidad del remedio extraordinario de inconstitucionalidad incoado, dirigido a persuadir sobre la validez de una norma de raigambre nacional con fundamento en la doctrina legal anteriormente mencionada, el temperamento recientemente adoptado por ese cívico 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 soslayar los déficit técnico-recursive apuntados.

En efecto, en las causas citadas -entre varias más-, ese cívico Tribunal dispuso acoger la procedencia de los recursos extraordinarios de inconstitucionalidad interpuestos con fundamento en que los planteos introducidos en dichas piezas recursive 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.



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

L-126387-1

V.- Consecuentemente, en orden a las consideraciones formuladas y ponderando que en autos se reiteran las circunstancias tendientes a discutir la constitucionalidad del régimen de instancia previa y obligatoria establecido por la ley nacional 27.348 y al que adhirió la provincia de Buenos Aires por ley 14.997, 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, 30 de diciembre de 2020.-

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

30/12/2020 09:43:47

