



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

L-128872-1

“P., P. P. c/ Galeno Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. s/ Acción de Revisión Res. Comisión Médica Jurisdiccional Ley 15.057” L. 128.872

Suprema Corte de Justicia:

I. En el marco de la demanda promovida por el señor P. P. P. contra Galeno Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. en reclamo de la indemnización de la incapacidad que invoca padecer a raíz del infortunio laboral denunciado, el Tribunal de Trabajo n°1 del Departamento Judicial de San Martín, declaró la caducidad de la acción laboral de revisión con sustento en el art. 2 inc. “j” de la ley 15.057.

Para así decidir, el órgano judicial interviniente partió por analizar las actuaciones administrativas agregadas a la causa de la que surge que la parte actora obtuvo dictamen del Titular del Servicio de Homologación de la Comisión Médica Jurisdiccional Delegación Gral. San Martín n°38 el 12-V-2021, el cual determinó que el trabajador no posee incapacidad. Tras constatar que la acción fue iniciada el 6-XII-2021 y destacar que en la especie resultaba aplicable las previsiones contenidas en el art. 2 inc. “j” de la ley 15.057, abordó el pedido de inconstitucionalidad impulsado en el escrito inaugural sobre aquella disposición en cuanto establece que la acción ordinaria de revisión de las resoluciones dictadas por las comisiones médicas jurisdiccionales deberá ser interpuesta en el plazo de 90 días hábiles judiciales computados desde su notificación.

Con tal cometido, comenzó puntualizando, con cita de precedentes de esa Corte, que al ser la declaración de invalidez constitucional de una norma la más delicada de las funciones susceptible de encomendarse a un tribunal de justicia y configurar un acto de suma gravedad institucional que debe considerarse como última *ratio* del orden jurídico, los fundamentos volcados en el escrito de inicio, según los cuales a su criterio la disposición cuestionada sería contraria a la Constitución nacional, resultan puramente teóricos y redundantes toda vez que omiten mencionar los motivos por los cuales el quejoso entiende que su aplicación en el caso en concreto es contrario a la Carta Magna.

Recordó que en nuestro régimen de gobierno, diagramado sobre las cláusulas 5, 75 inc.12 y 121 de la Constitución nacional, es el Congreso federal el encargado de dictar las

normas de fondo por delegación expresa de las provincias, las que han conservado la facultad de emitir las normas de procedimiento.

En este orden de ideas, subrayó que la Provincia de Buenos Aires carece de poder para crear una acción que no se encuentra prevista en la ley de fondo y, en consecuencia, de crear una “acción ordinaria” no contemplada por la ley 24.557. En virtud de ello, sostuvo que el cuestionamiento del plazo de 90 días apuntado por la norma en cuestión, lejos de ser de prescripción es uno de caducidad el cual –al tratarse de un plazo procesal- no está alcanzado ni guarda relación con las disposiciones del art. 256 de la ley 20.744.

A su vez, destacó que el acceso irrestricto a la justicia que garantiza la Constitución local, interpretado a la luz del precedente “Ercolano” del máximo Tribunal nacional, no tiene un carácter absoluto pues, coincidentemente, el derecho ante el Poder Judicial se encuentra limitado por las normas procesales, las cuales establecen el desarrollo de los procesos en etapas, recaudos de forma, la obligatoriedad de la asistencia letrada y, especialmente, plazos para el cumplimiento de los actos.

Consideró así, que el plazo de noventa días para la interposición de la “acción de revisión” contra las decisiones de las Comisiones Médicas no resulta transgresora de las previsiones del art. 15 de la Carta Magna local, sino que, por el contrario, aparece como un razonable reglamento al ejercicio del derecho a acceder al Poder Judicial correspondiendo, en consecuencia, rechazar el cuestionamiento constitucional del art. 2 inc. “j” de la ley 15.057 (v. resolución del 25-III-2022).

II. Contra dicho modo de resolver se alzó el actor, por apoderada, mediante el recurso extraordinario de inconstitucionalidad plasmado en la presentación electrónica de fecha 4-IV-2022, que fuera concedido en la instancia de origen el 11-IV-2022.

III. Recibidas las actuaciones en esta Procuración General a mí cargo con motivo de la vista conferida por esa Suprema Corte del remedio procesal articulado, procederé a responderla de conformidad a lo dispuesto por el art. 302 de ordenamiento civil adjetivo.

En apoyo de la queja incoada comienza la recurrente contrariando la interpretación efectuada por el sentenciante de grado en el sentido de que el art. 2 inc. “j” de la ley 15.057



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

L-128872-1

no prevé una acción de revisión ordinaria pese, según refiere, a surgir literalmente de la norma lo contrario.

A la par, alega la tergiversación en el fallo del planteo efectuado en el escrito de inicio sosteniendo que su parte nunca ha confundido los conceptos de caducidad y prescripción, orden de razonamiento por el cual insiste que la disposición normativa al sujetar la demanda ordinaria a un plazo de caducidad de 90 días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución administrativa, contrariamente a lo dispuesto por el *a quo*, colisiona con el de prescripción contenido en el art. 256 de la ley 20.744. Punto de vista desde el cual advierte existe un conffronte de dos normas vigentes, una de orden público como lo es la Ley de Contrato de Trabajo y otra procedimental como resulta ser la provincial n° 15.057.

Precisa, en tal sentido, que si bien es cierto que la ley 27.348, complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo, dispone la invitación a las provincias a adherir al régimen de instancia previa y obligatoria ante las Comisiones Médicas Jurisdiccionales a través de normativa local que el Estado provincial considere procedente, facultad procesal que se encuentra reservada por los arts. 121 de la Constitución Nacional y 124 inc. 24 de la Carta local, no lo es menos que por el principio de supremacía constitucional (art. 31 de la Carta federal), toda ley local debe resultar coherente y por ende no contravenir la Constitución Nacional, ni las leyes de tal orden, circunstancia por la cual refiere que la caducidad señalada modifica ilegítimamente los plazos de prescripción que rigen en materia laboral lo que implica en los hechos, un exceso reglamentario que vulnera el principio de supremacía constitucional.

Sostiene en conclusión que la aplicación del art. 2 inc. "j" de la ley 15.057 es violatoria de las garantías constitucionales tales como el derecho de igualdad, el acceso a la justicia y defensa en juicio (arts. 16, 18, 33 de la Constitución nacional y 8 del Pacto de San José de Costa Rica) y por lo tanto resulta inconstitucional, pues lo priva del acceso a la jurisdicción respecto de un asunto que no ha prescripto.

Por otro lado, refiere que el plazo de noventa días apuntado por el precepto cuestionado transgrede el principio de irrenunciabilidad y progresividad garantizados por el art. 39 punto 3 de la Carta local en tanto resulta una evidente limitación al ingreso de la jurisdicción

cuando la misma la garantiza de manera irrestricta, en clara violación con lo dispuesto en el art. 57 del mismo texto legal.

Como colofón de las impugnaciones vertidas, concluye en que si la ley nacional n° 27.348 "...no regula la caducidad de la acción y se somete a un régimen de prescripción, la Provincia no tiene injerencia constitucional legítima al respecto".

IV. En mi apreciación el recurso extraordinario incoado debe prosperar.

Lo entiendo así pues, anticipando el desarrollo argumental que seguidamente pasaré a realizar, encuentro razones suficientes para concluir que corresponde propiciar la inconstitucionalidad de la caducidad establecida por el art. 2 inc. "j" de la ley provincial 15.057 por contravenir la garantía de acceso irrestricto a la justicia contemplada en nuestra Carta Magna local.

Estimo necesario comenzar por destacar que en un contexto de vulnerabilidad como el de autos, donde un trabajador persigue la reparación de un daño a raíz de un siniestro laboral, los esfuerzos para barrer los posibles obstáculos y así acudir al sistema de justicia en reclamo de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico sustantivo deben ser aún mayores con el fin de asegurar la consagración del mandato contenido en el art.15 de la Constitución provincial destinado a garantizar a los ciudadanos la tutela judicial continua y efectiva, la que conlleva el imprescindible reconocimiento del libre e irrestricto acceso a la jurisdicción para que, con la intervención de tribunales especializados, se solucione los conflictos de trabajo (conf. S.C.B.A. causas L. 83.786, sent. del 20-IV-2005; L. 89.144, sent. del 10-V-2006 y L. 98.734, sent. del 17-VI-2009, entre otras).

De consuno con la interpretación expuesta, esa Corte ha señalado como pauta orientativa que "*debe tenerse como guía la aplicación del principio in dubio pro accione o favor actionis, enraizado en la más amplia regla de accesibilidad jurisdiccional que fluye del citado art. 15 de la Constitución de la Provincia*" (conf. S.C.B.A. causas B. 51.979, sent. del 21-VI-2000; B. 57.700, sent. del 10-IX-2003; B. 63.822, sent. del 10-VIII-2011; B. 62.469, sent. del 31-X-2016), y por el cual "*debe rechazarse toda hermenéutica que limite el acceso a la justicia y cierre el camino a la jurisdicción (art. 15, Const. prov.),*



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

L-128872-1

por tratarse de una garantía que se erige en uno de los pilares básicos del estado de derecho” (conf. S.C.B.A. causa B. 62.469, cit.).

Dicho ello y penetrando en el análisis del caso constitucional propuesto, cabe recordar en relación al inc. “j” del art. 2 de la ley 15.057 que el mismo deviene como consecuencia de la adecuación de la normativa local resultante de la adhesión formulada por la Provincia de Buenos Aires -mediante ley n° 14.997- al régimen instaurado por la ley nacional 27.348 por el cual se estableció, con carácter obligatorio y excluyente, la instancia administrativa previa ante las Comisiones Médicas Jurisdiccionales *“para que el trabajador afectado solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo”* (art. 1, ley 27.348).

Y que, con tal cometido, en lo relacionado a la cuestión discutida, la nueva norma procesal n°15.057 reguló el trámite judicial posterior al agotamiento de la vía previa determinando que la revisión de las resoluciones dictadas por las entidades administrativas nacionales deberá ser interpuesta por el trabajador -o sus derechohabientes- ante el órgano judicial local competente mediante una “acción laboral ordinaria” (art. 2 inc. “j”, segundo párrafo, ley 15.057).

Sobre tal disposición, se apoyó la posterior confirmación de validez constitucional del recaudo previo de admisibilidad de la acción constituido por el tránsito del trabajador ante la jurisdicción administrativa federal mencionada, al señalar de esa Suprema Corte de Justicia en el precedente “Marchetti” (causa L. 121.939, sent. del 13-V-2020), por mayoría de opiniones y fundamentos, que la adhesión dispuesta en el art. 1 de la ley local 14.997 a la ley nacional 27.348 (arts. 1° a 4°, en lo pertinente) complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo supera, en el contexto del posterior dictado de la ley 15.057 (arts. 2 inc. “j” y 103), el test de constitucionalidad, desde que no importa delegación de facultades propias del gobierno local, ni su contenido se observa sustraído del conocimiento de las controversias del fuero provincial del trabajo quedando garantizados los derechos de defensa, debido proceso y acceso a la justicia de los trabajadores víctimas de infortunios laborales y sus derechohabientes, así como el control judicial suficiente en el esquema organizacional del régimen de riesgos del trabajo

(conf. doc. citada y que fuera reiterada por esa Corte en las causas L. 123.792 y L. 124.309, ambas sentencias del 28-V-2020, y en otras tantas). Criterio que es compartido por este Ministerio Público conforme lo oportunamente dictaminado en la causa I. 75.125 en fecha 3 de marzo del corriente año.

Ahora bien, la norma procedimental local introduce una temática sobre la que ese cimero Tribunal no se ha pronunciado en los antecedentes jurisprudenciales mencionados, hago especial referencia al plazo de caducidad -noventa días hábiles judiciales- para el inicio de la acción ordinaria por ella reconocida no prevista por la legislación de fondo, a la que le asigna por conducto del art. 2566 del Código Civil y Comercial de la Nación la gravosa consecuencia de la pérdida –extinción- del derecho del trabajador, pues el legislador provincial le ha otorgado tras su vencimiento el alcance de “cosa juzgada” a la resolución emitida por la autoridad administrativa (v. art. 2 inc. “j” de la ley 15.057), de tal manera, amuralla temporalmente el ejercicio de derechos laborales sustanciales quitándolos de la esfera judicial en perjuicio del debido control de las garantías que amparan al sujeto vulnerable.

En este sentido, cabe poner de resalto que esa Corte *"ha considerado que las reglamentaciones procesales que establecen requisitos para la iniciación de las demandas son constitucionalmente válidas en cuanto se limiten a regular el ejercicio de las acciones acordadas en el orden local, en tanto no restrinjan derechos acordados por las leyes de la Nación (CSJN Fallos: 200:244; 209:506; 211:1602). Extremo al que corresponde añadir que no perjudiquen la garantía establecida en el art. 15 de la Constitución provincial, consagratoria del acceso irrestricto a la justicia"* (del voto del señor Juez Dr. Genoud en la causa citada L. 121.939, “Marchetti”).

Es en este marco donde la lógica expuesta por la recurrente encuentra razón. Por un lado, la ley de fondo n°20.744 contempla en su art. 259 que *"no hay otros modos de caducidad que los que resultan de esta ley"* de la cual se desprende que a través de una norma procedimental local –jerárquicamente inferior- no se puede afectar prerrogativas reconocidas por el ordenamiento público laboral acotando los tiempos para su ejercicio (art. 31 de la Carta Magna federal) y menos aún en perjuicio de la tutela judicial efectiva del trabajador (art. 15 de la Constitución local) sobre la cual se apoya, a su vez, como deje dicho,



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

L-128872-1

la validez constitucional de la obligatoriedad de la instancia administrativa previa regulada por la ley nacional 27.348, a la que adhirió la Provincia de Buenos Aires.

Y por el otro, sin creer necesario internarse en la disquisición teórica de los institutos cotejados comprendiendo el sentido que le ha impreso en su desarrollo argumental la quejosa, en mi criterio, la caducidad impuesta por la legislación local por la cual se regula un lapso de acceso a la jurisdicción, confronta, por vía indirecta, lo dispuesto por el derecho común de fondo dirigido a determinar un plazo de prescripción de dos años para el ejercicio de las acciones nacientes de daños derivados de accidentes y enfermedades del trabajo (conf. arts. 44, ley 24.557 y 258, ley 20.744), reduciendo -en perjuicio de la progresividad de los derechos sociales amparada por nuestra Constitución provincial en su art. 39 inc. 3- el tiempo para que el afectado pueda acudir en auxilio de sus derechos ante un tribunal de justicia al punto de tenerlos por extintos (art. 2566, Cód. Civ. y Com.).

Ello así, en un contexto definido por la circunstancia de que en los hechos el trabajador ha dejado en evidencia su disconformidad respecto de lo actuado en la instancia administrativa a la que debió someterse como requisito previo a su demanda judicial y para la cual, asimismo, se le exige acompañar los instrumentos que acrediten el agotamiento de la vía señalada (art. 2 inc. “j” de la ley 15.057) mediante su determinación de asistir a los estrados judiciales impulsando una acción ordinaria reconocida por la propia norma para que el órgano facultado por la Constitución para administrar justicia sea quien, en definitiva, dirima sus pretensiones dirigidas a obtener una indemnización con fundamento en la ley 24.557, cuando su acción no ha prescrito y su silencio por lógico desprendimiento de los principios protectorios que nutren la legislación laboral nunca puede interpretarse como abdicación de sus derechos (art. 58, ley 20.744).

“Así, la caducidad fijada por las leyes provinciales[...]afecta la lógica constitucional y del derecho común de fondo. Jamás puede operar para borrar los plazos de prescripción dentro de los cuales los legitimados pueden hacer valer sus derechos sustanciales ante la justicia (máxime cuando está reconociendo una ‘acción ordinaria’)...” (conf. Formaro, Juan J. y Barreiro, Diego A.; *La “cosa juzgada” y la “caducidad” en el ámbito de las comisiones médicas. Afectación de derechos laborales*

sustanciales, La Ley Online, 26-IV-2019, pág. 4, AR/DOC/994/2019; Formaro, Juan J.; *Ley 15.057. Procedimiento Laboral de la Provincia de Buenos Aires. Comentada. Anotada. Concordada*. 1era. ed., vol. 1, Hammurabi, Buenos Aires, 2019, pág.75).

Este mismo orden de ideas se ve refrendado por lo determinado en el art. 2568 del Código Civil y Comercial de la Nación, pues del mismo se colige que son nulas aquellas cláusulas que establecen un plazo de caducidad que implique “...un fraude a las disposiciones legales relativas a la prescripción...”, cuya exégesis, en mi criterio, debe conducirse con mayor severidad en el ámbito de los conflictos laborales donde gobierna el principio de irrenunciabilidad de los derechos del sujeto constitucionalmente protegido, el trabajador (arts. 11 de la ley 24.557, 14 *bis* de la Constitución nacional y 39.3 de la Carta Magna local).

Siguiendo este hilo de pensamiento, fruto de la caducidad mencionada, en cuanto limita el tiempo para que el trabajador pueda impulsar el accionar judicial en pos de obtener la reparación del daño sufrido a raíz de un infortunio laboral con sustento en la ley 24.557, entiendo comprometido, asimismo, el efecto “interruptivo” de la prescripción previsto en el art. 257 de la Ley de Contrato de Trabajo toda vez que la incorporación de una etapa previa ante un órgano administrativo como lo son las Comisiones Médicas Jurisdiccionales a fin de que sean estas las que encaucen por vía extrajudicial el pronto abordaje de las pretensiones sistémicas debería provocar como causa inmediata de su obligatorio sometimiento, y más aún ante el resultado contrario de lo que se pretende -el descontento del sujeto preferente de tutela-, la paralización del cómputo del plazo liberatorio bianual dispuesto en los arts. 44 de la ley 24.557 y 258 de la ley 20.744.

Cabe recordar enfáticamente que en virtud del principio de progresividad contenido en el art. 39, punto 3, de nuestra Constitución rige como pauta imperativa para el Estado provincial el compromiso de adoptar todas aquellas medidas que tiendan siempre a favorecer las condiciones existentes del trabajador con fines a incentivar el desarrollo constante de conquistas sociales el que veda, como lógica consecuencia, cualquier posibilidad de sancionar una norma que conlleve un retroceso de aquellos derechos ya adquiridos, como entiendo se ha configurado a través de la caducidad dispuesta por el art. 2, inc. "j", de la ley 15.057.



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

L-128872-1

De lo señalado, resulta evidente, en mi parecer, que la Provincia de Buenos Aires, al regular sobre una cuestión vinculada a los correspondientes derechos de fondo, a la par de trasgredir el orden público laboral en contraposición del grado de prelación normativa dispuesto por el art. 31 de la Constitución nacional, se ha extralimitado en sus facultades reservadas (art. 1 de la Carta Magna local; arts. 121 y 122 de la Constitución nacional) absorbiendo inválidamente las potestades que le son propias -por delegación- a la Nación (art. 75 inc. 12 de la Constitución nacional) y que la misma no ha pretendido en este aspecto modificar, conforme se extrae de su ausencia regulatoria en la ley 27.348, con perjuicio del libre acceso a la jurisdicción que nuestro orden constitucional garantiza sin condicionamientos de forma irrestricta (art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires), para que toda persona pueda ser oída por un tribunal competente (conf. art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

V. En virtud de las consideraciones expuestas, opino que esa Suprema Corte de Justicia debería hacer lugar al recurso extraordinario de inconstitucionalidad bajo examen, revocar la sentencia impugnada declarando la inaplicabilidad, por inconstitucional, de la caducidad de la acción laboral dispuesta con sustento en el art. 2 inc. “j” de la ley 15.057 y devolver las actuaciones a la instancia para que continúen según su estado.

La Plata, 5 de abril de 2023.

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

05/04/2023 12:34:35

