



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

L-121915-1

“Medina, Diego Ezequiel
c/ Omint Aseguradora de
Riesgos de Trabajo S.A.
s/ Accidente in Itinere”
L. 121.915

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal del Trabajo N°2 de Quilmes declaró la inconstitucionalidad de la ley provincial 14.997 y la consecuente inaplicabilidad al caso de autos de los arts. 1, 2, 3 y 4 de la ley nacional 27.348 y su modificación al art. 46 de la ley 24.557, disponiendo, asimismo, su competencia para entender en la presente causa, incoada por Diego Ezequiel Medina contra Omint ART S.A., en demanda de las prestaciones por incapacidad derivada de accidente *in itinere* reguladas en la ley especial (v. fs. 104/110).

El pronunciamiento de grado encuentra sustento, sumariamente, en los siguientes considerandos:

1. Asevera el *a quo* que la ley 14.997, por cuyo medio la Provincia de Buenos Aires adhirió a la ley nacional 27.348 que impone a los trabajadores ocurrir a las Comisiones Médicas como instancia previa, excluyente y obligatoria para solicitar las prestaciones de la ley 24.557 u homologar acuerdos con la ART, es inconstitucional.

En ese entendimiento, evoca el art. 1 de la Constitución local en tanto establece que “*La provincia de Buenos Aires, como parte integrante de la República Argentina, constituida bajo la forma representativa republicana federal, tiene el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno de la Nación.*”, subrayando que el art. 45 de dicho cuerpo normativo señala, en tal sentido, que “*Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les han sido conferidas por esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella.*” (v. fs. 104 vta./105).

Bajo tales premisas, afirma que la autonomía provincial, presupuesto del federalismo, se pone de manifiesto en la posibilidad que tiene cada provincia de dictarse su propia carta fundamental (arts. 5 y 123 CN), de darse sus propias instituciones locales, regirse por ellas y de elegir a sus autoridades sin intervención del Gobierno federal (art. 122 CN).

Añade que en nuestro sistema federal las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución nacional al Gobierno federal (arts. 121 y 126 CN), gozando de una autonomía de primer orden, donde se encuentran en plenitud todos los rasgos característicos del concepto de autonomía, involucrando la descentralización política, de legislación, de autoorganización y de autogobierno con subordinación a un ente superior (v. fs. 109 y vta.).

Manifiesta que, a su vez, el art. 121 de la Constitución nacional dispone que “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*”, de modo que la delegación, concluye, es hecha por las provincias a través de la Constitución como instrumento originario de formación y estructura de la federación (v. fs. 105 vta.).

Realiza una breve reseña del reparto de competencias entre Nación y provincias que consagra la Constitución federal y apela a doctrina de autor para aseverar -en suma- que el sistema de distribución de competencias entre el gobierno nacional y las provincias es otra forma de la separación de poderes. Añade que todo cuanto concierne a las capacidades delegadas y no delegadas supone un principio arquitectónico del que no cabe prescindir sin dejar de lado la Constitución misma, máxime cuando, conforme el art. 5 de la CN, la administración de justicia constituye, junto con el régimen municipal y la educación primaria, una de las funciones esenciales que hacen a la existencia misma de las provincias como entes autónomos (v. fs. 106 y vta.).

En tal sentido, el *a quo* invoca la jurisprudencia sentada por la Corte federal en los autos “Giménez Vargas Hnos. Soc. Com. e Ind. c/ Poder Ejecutivo de Mendoza”, sent. del 9-XII-1957, Fallos: 239:343, en tanto allí se dispuso que “*Los poderes no delegados o reservados por las provincias, sin los cuales es inconcebible el federalismo argentino, no*



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

L-121915-1

pueden ser transferidos al Gobierno de la Nación, en tanto no lo sean por la voluntad de las provincias expresada en Congreso General Constituyente” (v. fs. 106 vta./107).

El sentenciante de grado señala, además, que el art. 39 de la Constitución local dispone que la Provincia debe ejercer en forma indelegable el poder de policía laboral y debe establecer tribunales especializados para solucionar los conflictos de trabajo, de donde concluye que el poder de policía conforma uno de los poderes no delegados al Estado nacional, siendo obligación de la Provincia la creación de tribunales especializados para solucionar conflictos del trabajo, como los que ocurren en los casos de trabajadores accidentados o enfermos por causas laborales (v. fs. 107).

Sostiene que la doctrina legal de V.E. es contundente acerca de la reserva de la intervención de los órganos locales para el entendimiento y aplicación del derecho común, apoyando este aserto en lo establecido en la causa L. 88.246, "Espósito", sent. del 21-XII-2005, donde esa Suprema Corte dijo que *“Cuando un tribunal especializado local ejerce el poder-deber de su jurisdicción lo debe hacer en plenitud. Nuestra Carta Fundamental local asegura el acceso irrestricto a la justicia y la intervención de tribunales especializados para la solución de conflictos de índole laboral en un todo de acuerdo con los poderes reservados y los compromisos asumidos (arts. 1, 11, 15 y 39.1 de la Constitución provincial, y 5, 75 incs. 12 y 22, 121 y 123 de la nacional).*

Manifiesta que la Constitución local es más amplia que otros textos constitucionales, incluso el nacional, en lo que respecta al reconocimiento de la garantía básica del Estado de derecho, como lo son la tutela judicial efectiva y continua y el acceso irrestricto a la justicia, citando aquí el criterio aprehendido por V.E. en la causa C. 94.669, "Alvarez", de fecha 25-IX-2013, en cuya ocasión se señaló que *“...en cualquier ordenamiento procesal las reglas que fijan la competencia tienden ante todo a facilitar el objetivo que la ley sustancial procura y a posibilitar la actuación de las partes, no a complicarla o perturbarla, y son establecidas teniendo en cuenta los intereses generales y también los intereses particulares, atendiendo a los matices y especificidades que las circunstancias que cada hipótesis determine. No otra cosa puede desprenderse de la enfática garantía*

del art. 15 de la Constitución de la Provincia en cuanto asegura la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia”

Considera que en el centro del procedimiento de la ley nacional 27.348 aparecen entre las partes en conflicto las comisiones médicas como entes administrativos no judiciales. Sus decisiones -continúa- tendrían incidencia en aspectos económicos y jurídicos, pues califican las contingencias y las incapacidades y determinan el *quantum* del resarcimiento económico, como también la relación de causalidad entre el infortunio y el trabajo y/o el medio ambiente laboral.

Estima así que mal podría darse vida a algo que no ha nacido con estricta validez jurídica, quedando supeditado el cumplimiento de una vía administrativa ante organismos de orden federal, transgrediendo el principio que prohíbe al Poder Ejecutivo el ejercicio de funciones judiciales y la garantía de la defensa en juicio (arts. 18, 29, 31, 76 y 109 de la Constitución nacional).

Por todo ello concluyó 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, 121 y 122 de la Constitución nacional, y 15 y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y, en suma, las bases de nuestro sistema federal de gobierno, por lo que decretó su inconstitucionalidad (v. fs. 108 y vta.) y la competencia del tribunal para entender en el trámite de la causa.

II.- Contra dicho modo de resolver, la parte demandada vencida, por apoderado, dedujo recurso extraordinario de inconstitucionalidad (v. fs. 116/122 vta.), cuya vista a esta Procuración General es conferida a fs. 133, de conformidad con lo dispuesto por el art. 302 del Código Procesal Civil y Comercial.

La recurrente expresa, sustancialmente, los siguientes agravios:

En primer lugar, sostiene que el procedimiento dispuesto por la ley 27.348 no viola la autonomía de las provincias en sus funciones de justicia.



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

L-121915-1

Cita el art. 4 de la mentada norma por el que se invita a las provincias y a la CABA a adherir a la misma, lo que valdrá la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en sus arts. 1, 2 y 3 y en el apartado 1 del art. 46 de la ley 24.557 y sus modificatorias, así como la adecuación, por parte de los Estados provinciales adherentes, de la normativa local que resulte necesaria.

Considera entonces que, habiendo mediado la referida adhesión por parte de la Provincia de Buenos Aires mediante ley 14.997, no existe vulneración alguna al sistema federal, sin que el fallo en crisis explique en forma certera cómo arriba a una conclusión contraria.

Agrega que, a todo evento, la norma no vulnera disposición alguna de la Constitución local, sino que, por el contrario, el sistema prevé un adecuado control y revisión judicial ulterior de las resoluciones administrativas dictadas en dicho ámbito, estableciendo en su art. 2 una amplia vía recursiva que permite acudir al juez natural competente en caso de desacuerdo.

Asevera que al encontrarse garantizada la revisión judicial de la resolución de la comisión médica jurisdiccional, además de aquella que las partes tienen expedita ante la Comisión Médica Central, no se advierte en forma concreta el alcance del eventual perjuicio que le pueda ocasionar a los derechos del trabajador el mero hecho de transitar la etapa previa administrativa, de modo que resultan inatendibles los planteos de inconstitucionalidad introducidos en la demanda.

Agrega que lejos de avasallar el sistema federal, la ley 27.348 tiende a su fortalecimiento al tener el plexo normativo 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 adhieran al mismo, conforme lo establece el art. 4 de la norma.

Subraya 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. Añade que el espíritu del art. 1 de la ley 27.348 revela que la intención del legislador fue, entre otras, destinar a la instancia previa la autocomposición de los conflictos, como sucede en otros

fueros y jurisdicciones, por ejemplo la mediación previa obligatoria en materia civil en la Provincia de Buenos Aires (ley 13.951), o la intervención previa y obligatoria del SECCLO en el fuero laboral nacional (art. 1 y cctes. ley 24.635), o la necesidad de agotar la vía administrativa previa en el fuero contencioso administrativo, procedimientos 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.

Considera que la facultad jurisdiccional que se delega en las comisiones médicas conforme el art. 1 de la ley 27.348 y las resoluciones complementarias de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, se encuentra suficientemente limitada, diferenciándose de lo establecido por los arts. 21, 22 y 46 de la ley 24.557, porque la cuestión aquí analizada no se enmarca en la doctrina fijada por la Corte federal en los casos “Castillo”, “Venialgo” y “Obregón”, pues lo que allí se analizó fue la centralización federal de los reclamos en detrimento de la jurisdicción local y no la legitimidad de una instancia administrativa previa y obligatoria.

En consecuencia, continúa, lo establecido por el art. 1 de la ley 27.348 no es un avasallamiento a los derechos del trabajador, sino todo lo contrario, pues se le otorga 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 los derechos del trabajador. Tampoco menoscaba -añade- lo normado por los arts. 14, 14 bis y 18 de la Constitución nacional, ni los arts. 15 y 39 de la Carta provincial.

Cita la jurisprudencia que dimana del fallo dictado por la CSJN en los autos “Fernández Arias c/ Poggio”, donde se resolvió que es válida la creación de órganos administrativos con facultades jurisdiccionales, siempre que su actividad se encuentre sometida a limitación de jerarquía constitucional que no es lícito transgredir, entre las que figura el control judicial suficiente de sus pronunciamientos.



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

L-121915-1

Manifiesta que uno de los más severos cuestionamientos a la ley 24.557 fue la atribución de competencia a la justicia federal para entender en los recursos de apelación contra las comisiones médicas jurisdiccionales que disponía el art. 46 ap. 1 de dicha norma, cuyas objeciones resultaron reflejadas en los pronunciamientos de la Corte federal en los autos “Castillo” y “Obregón”, donde se declaró la inconstitucionalidad del referido artículo por interpretar que impedía a la justicia provincial cumplir con la función que le es propia en virtud de la reserva de jurisdicción consagrada en los arts. 75 inc. 12 y 116 de la Constitución nacional, en el primer caso, y que la habilitación de los estrados provinciales no puede quedar condicionada al previo cumplimiento de una vía administrativa ante organismos de orden federal, en el segundo.

Con pie en ello y citando doctrina autoral, sostiene que estas objeciones han querido ser salvadas en el nuevo texto de la ley 27.348, receptando la doctrina de los fallos “Castillo” y “Obregón” al consagrar la competencia de los tribunales provinciales y mediante la expresa adhesión de las provincias.

III.- En mi opinión, la queja es improcedente.

Lo entiendo así, en primer lugar, toda vez que de la simple lectura del pronunciamiento impugnado se desprende que las cláusulas constitucionales sobre las que el *a quo* acuñó el razonamiento cuya conclusión motivara el alzamiento en estudio, se entroncan tanto en la Constitución nacional como en la provincial.

En efecto, el colegiado de origen 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, 121 y 122 de la Constitución nacional, y 15 y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y, en suma, las bases de nuestro sistema federal de gobierno, por lo que no cabe otra posibilidad que decretar su inconstitucionalidad (v. fs. 108 y vta.).

Ello así, y 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 de en tales preceptos de la carta provincial (arts. 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 controvertir 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 un 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.).

Por otro lado, en mi modo de ver, un motivo más define la suerte adversa del recurso en estudio, y es que la crítica dirigida al fallo de grado en ninguno de sus enunciados se hace



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

L-121915-1

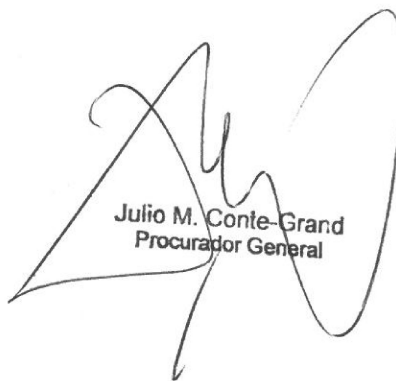
cargo de los fundamentos, normativos y axiológicos, que llevaron al *a quo* a pronunciarse en el sentido que aquí se impugna.

En efecto, la apelante ensaya una defensa 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 mayor celeridad en la resolución de sus pretensiones, por lo que entiende que no menoscaba lo normado por los arts. 14, 14 bis y 18 de la Constitución nacional, ni los arts. 15 y 39 de la Carta local.

Esta alegación, conforme doctrina legal de esa Suprema Corte, “...es ajena a la órbita del recurso interpuesto ya que, por la vía del recurso de inconstitucionalidad, 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 (arts. 161 inc. 1, Const. cit. y 299, C.P.C.C.; “Acuerdos y Sentencias”, 1959-II-702; 1959-III-153; 1960-I-413; causas P. 59.457, sent. del 5-IX-95 y Ac. 59.254, resol. del 23-IV-96)” (conf. S.C.B.A., causa AC. 63.462, sent. del 17-XII-1996).

En tales condiciones, considero que V.E. debería disponer el rechazo del recurso extraordinario de inconstitucionalidad que dejo examinado.

La Plata, 26 de septiembre de 2018.



Julio M. Conte-Grand
Procurador General

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.