

Expediente

Organismo: SECRETARIA DE DEMANDAS ORIGINARIAS - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Causa: CENTRAL DE TRABAJADORES DE LA ARGENTINA (CTA) Y OTROS C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 14.997 -
Número: I-75125

Documento

ACUERDO

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo establecido en el art. 4 del Acuerdo n° 3971, procede al dictado de la sentencia definitiva en la causa I. 75.125, "Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad ley 14.997", con arreglo al siguiente orden de votación (Ac. 2078): doctores Kogan, Soria, Torres, Budiño.

ANTECEDENTES

I. Los representantes de las asociaciones sindicales que a continuación se enumeran: la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) Provincia de Buenos Aires, la Federación Gráfica Bonaerense (FGB), el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP) Provincia de Buenos Aires, el Sindicato de Obreros Curtidores (SOC), la Federación de Industrias Químicas y Petroquímicas de la República Argentina (FESTIQYPRA), la Asociación Gremial de Trabajadores del Subte y Premetro (AGTSyP), la Asociación de Trabajadores del Estado Seccional Capital Federal (ATE - Capital Federal), el Sindicato Argentino de Televisión, Telecomunicaciones, Servicios Audiovisuales Interactivos y de Datos (SATSaid), la Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Lanús (ADUNLA), la Federación de Docentes Universitarios (FEDUN), la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) y la Asociación del Personal Aeronáutico (APA), promueven demanda contra la Provincia de Buenos Aires, en el marco de lo dispuesto en los arts. 161 inc. 1 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial, y solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la ley 14.997 que adhirió a la ley nacional 27.348 -complementaria de la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo-, pues consideran que vulnera cláusulas constitucionales provinciales y afecta gravemente los derechos de los trabajadores accidentados y enfermos de quienes son representados por los sindicatos que promueven la demanda.

Solicitan se aplique a la presente acción el trámite correspondiente de los procesos colectivos -acción de clase- de conformidad con lo dispuesto en los arts. 43 de la Constitución nacional; 20 de la Constitución provincial y 7 de la ley 13.928 modificado por la ley 14.192.

Asimismo, solicitan que, con carácter cautelar, se ordene la suspensión de la vigencia de la ley 14.997 a fin de evitar que los trabajadores que tengan que reclamar se vean perjudicados por dicho sistema legal.

Por último, pretenden que la cuestión se declare como de puro derecho y formulan reserva de caso federal.

II. A fs. 104 se presenta la señora Mónica Fernanda Macha, diputada nacional por la Provincia de Buenos Aires, adhiere a todos y cada uno de los términos de la acción colectiva y originaria de inconstitucionalidad presentada en autos por los sindicatos que integran el Espacio Inter Sindical de Salud, Trabajo y Participación de los Trabajadores y Trabajadoras, haciendo propios los planteos expuestos en la demanda.

III. A fs. 109/141 se presenta el señor Asesor General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, se opone a la medida cautelar solicitada por la parte actora, plantea la inadmisibilidad de la demanda, refuta que el caso pueda encuadrarse en el régimen de los procesos colectivos y, finalmente, pide que se rechace la demanda con costas.

IV. A fs. 143/185 se presenta, en el marco del art. 90 inc. 2 del Código Procesal Civil y Comercial, el Estado nacional, a través de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, exigiendo su intervención como parte procesal. Plantea la incompetencia de este Tribunal y articula la correspondiente declinatoria conforme lo previsto en el art. 7 y siguientes del Código de rito.

Manifiesta que en el caso de autos concurre gravedad institucional y, subsidiariamente, contesta la demanda, solicitando su rechazo con expresa imposición de costas.

V. Mediante resolución de fecha 4 de julio de 2018, esta Corte denegó el pedido formulado por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo para ser tenida como parte demandada en autos (v. fs. 187/189).

VI. Contra esta última resolución, el apoderado del Estado nacional interpuso lo que denomina "recurso de revocatoria *in extremis*" que fue rechazado por inadmisibile mediante resolución de este Tribunal de fecha 1 de agosto de 2018 (v. fs. 195).

VII. Contra dicho rechazo fue interpuesto recurso extraordinario federal (v. fs. 198/211) -cuyo traslado fue contestado por la parte actora a fs. 216/224-, y concedido por este Tribunal a fs. 240/241, para -finalmente- ser declarado inadmisibile por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el día 25 de febrero de 2021.

VIII. Ahora bien, con motivo de la entrada en vigencia de la ley 15.057

(B.O.P. de 27-XI-2018) esta Suprema Corte confirió traslado a las partes para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes. En tal cometido, la parte actora con similares argumentos a los expuestos en la demanda, reclamó la declaración de la inaplicabilidad e inconstitucionalidad del art. 2 inc. "j" de la ley 15.057 (v. fs. 227 y 231/238).

IX. Agregada la prueba documental acompañada, glosado el alegato producido por la parte actora (v. fs. 283/293), declarado perdido a la demandada el derecho que tenía de alegar (v. fs. 294), oído el señor Procurador General (v. fs. 296/314) y encontrándose la causa en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar las siguientes

C U E S T I O N E S

1ª) ¿Es admisible la demanda?

En caso afirmativo:

2ª) ¿Es fundada?

V O T A C I Ó N

A la primera cuestión planteada, la señora Jueza doctora Kogan dijo:

I.1. El señor Asesor General de Gobierno al presentarse en autos plantea la inadmisibilidad de la demanda tras señalar que, si bien se cuestiona la constitucionalidad de la ley 14.997, la impugnación se circunscribe al contenido de las disposiciones de la ley nacional 27.348 modificatoria y complementaria de la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo.

Alega que, de acuerdo a la doctrina de este Tribunal, la acción contemplada en el art. 161 inc. 1 de la Constitución provincial está prevista solo para cuestionar normas de jerarquía infraconstitucional, provenientes de autoridades públicas provinciales o locales, por violación de disposiciones de la Constitución de la Provincia y que, en este caso, se observa un defecto esencial en el objeto de la acción que determina que esta resulte inadmisibile.

Niega que dicho déficit pueda sortearse con el argumento de que la ley 14.997 importa una delegación de atribuciones constitucionales de la Provincia a favor del Gobierno federal.

I.2. En el apartado IV bajo el título "La cuestión de la legitimación - los pretendidos efectos de la acción colectiva" el señor Asesor General de Gobierno pone de resalto que los actores pretenden que se apliquen a su demanda regulaciones de una acción colectiva y refiere que ".una cosa es lo atinente a la legitimación para actuar, por la cual se presentan las asociaciones sindicales que interponen la acción" y que ".otra distinta es la pretensión de darle carácter 'colectivo' y de acción de clase al proceso".

Señala que los demandantes manifiestan integrar el Espacio Intersindical Salud, Trabajo y Participación de los Trabajadores y que dicho Espacio no cuenta con personería propia.

Expresa que el Espacio común o intersindical, tal como admiten los propios actores, no resulta una asociación reconocida por el art. 43 de la Constitución nacional y que, por lo tanto, ante la aptitud procesal que poseen los sindicatos que han accionado, la demanda solo ha de alcanzar a los trabajadores que invocan representar y, en consecuencia, los efectos de la sentencia a dictarse deben beneficiar solo a dichos representados sin que quepa extender efecto alguno *erga omnes*.

II. La parte actora no contestó el traslado conferido y, atento lo expuesto en las presentaciones de fs. 273/279 y 283/293, corresponde hacer mérito de lo expresado en la demanda -ratificada a fs. 231 al contestar el traslado conferido en razón de la vigencia de la ley 15.057- respecto a las cuestiones y circunstancias en las que se sustentan las objeciones a la admisibilidad de la demanda formuladas por la Provincia de Buenos Aires.

II.1. En cuanto al alcance de la impugnación constitucional, individualiza las disposiciones de la ley 27.348 a la que adhirió la Provincia de Buenos Aires a través de la ley 14.997 y puntualiza los preceptos de la Constitución provincial que considera vulnerados en cada caso. También, en el marco del art. 1 de la Constitución local, apunta los preceptos de la Constitución nacional que entendió violados por las normas impugnadas.

II.2. Por otra parte, con relación a la legitimación de las asociaciones sindicales que promueven la demanda, declara que todas integran el Espacio Intersindical Salud, Trabajo y Participación de los Trabajadores, al tiempo que admite que esa agrupación no cuenta con personería jurídica propia.

Agrega que la legitimación activa de las organizaciones sindicales actoras surge del ámbito de la actuación sindical, personal y territorial de cada una de ellas, como entidades con personería gremial o simple inscripción reconocida por la autoridad de aplicación, sus estatutos y mandatos vigentes. Apunta que una de las atribuciones de estas entidades consiste en defender ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores (art. 23 inc. "z", ley 23.551).

Acota que todas las organizaciones actoras tienen un objetivo común: propiciar el análisis y discusión de la problemática de la salud laboral de los trabajadores en nuestro país, fomentando herramientas de participación activa de los trabajadores y asociaciones sindicales, para el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Además, agrega que la legitimación de la actuación sindical fue ampliada con la reforma de las constituciones nacional (art. 43) y provincial (art. 20 inc. 2).

Señala que, en este caso, los sindicatos presentantes actúan en defensa de los derechos subjetivos lesionados y en tutela de los intereses colectivos de las organizaciones gremiales y de los trabajadores que representan.

III.1. La objeción a la admisibilidad de la demanda planteada por la Provincia con fundamento en que la impugnación se dirige a cuestionar una norma nacional, la ley 27.348, no es de recibo.

Los actores denuncian la inconstitucionalidad de la ley 14.997, a través de la cual la Provincia de Buenos Aires adhirió a la ley 27.348 modificatoria de la Ley de Riesgos del Trabajo.

Dicha adhesión implicó la incorporación de las normas federales a la categoría de ley local. De tal modo, es evidente que el cuestionamiento recae sobre el régimen jurídico bonaerense, es decir, sobre las previsiones que el Poder Legislativo provincial integró a través de la sanción de la ley 14.997, y quienes promueven la demanda alegan que resultarían ser contrarias a determinados preceptos constitucionales de la Carta local que individualizan.

Corresponde, entonces, desestimar el argumento ensayado por la demandada en orden a que los actores, a través de la presente acción, pretenden que se declare la inconstitucionalidad de normas nacionales.

III.2. En lo que respecta al análisis efectuado por el señor Asesor General de Gobierno en torno a la invocada legitimación activa, como así también a la personería acreditada y lo expresado en torno a los alcances que -según indican- pretenden los actores otorgar a la sentencia, comienzo por recordar que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece como principio y requisito de legitimación procesal para suscitar la jurisdicción originaria de esta Corte en la materia sometida a juzgamiento, que la constitucionalidad se "controvierta por parte interesada" (art. 161 inc. 1, Const. prov.), situación que acontece en la especie.

Y es doctrina constante que el interés que califica a la "parte" en la expresión del precepto constitucional citado debe, por regla, revestir la cualidad de "particular" y "directo" (cfr. doctr. causas I. 1.241, "Berciotti", resol. de 31-V-1988; I. 1.427, "Álvarez", resol. de 30-V-1989; I. 1.553, "Procuración General de la Suprema Corte", resol. de 11-II-1992; I. 1.594, "Procuración General de la Suprema Corte", resol. de 9-III-1993; en sentido conc. causas I. 1.457, "González Bergés", resol. de 13-III-1990; I. 1.462, "Gascón Cotti", resol. de 17-IV-1990; I. 1.467, "Aranda Lavarello", resol. de 5-VI-1990; I. 1.492, "Partido Movimiento al Socialismo", resol. de 31-VII-1990; I. 1.488, "Benítez", resol. de 31-VII-1990; I. 2.115, "Zurano", resol. de 16-XII-1997; I. 2.153, "Matoso", resol. de 14-VII-1998; I. 3.202, "Rivas", resol. de 20-VIII-2003; e.o.), supuesto que se configura cuando el ejercicio del derecho de quien deduce la acción se halla afectado por la aplicación de la norma jurídica cuya constitucionalidad se controvierte (cfr. doctr. causas B. 43.740, "Goodwyn", resol. de 30-V-1961; I. 1.315, "Donnarumma", sent. de 3-XII-1991; I. 1.464, "Las Totoras S.R.L.", sent. de 1-VI-1993; I. 3.202, cit.; e.o.), y en este proceso los demandantes han puesto de relieve que las disposiciones legales impugnadas proyectan o han de proyectar sus efectos, en modo adverso o perjudicial e inconstitucional, sobre el círculo de intereses de quienes representan tutelados por el ordenamiento (cfr. doctr. causas I. 994, "Tarchitzky", resol. de 6-III-1979 e I. 1.506, "Orruma", resol. de 26-II-1991).

En tal sentido, coincido con lo dictaminado por el señor Procurador

General, en cuanto a que ".los sindicatos actores poseen legitimación activa suficiente a efectos de representar a los trabajadores que integran sus respectivas asociaciones - por ser éste el elemento que da aptitud o viabilidad para su accionar y, por ende la legitimación activa procesal que denuncian para acceder por demanda originaria-, ante la eventual lesión constitucional invocada que incide en el círculo de bienes jurídicos por cuya titularidad o representatividad reclaman y ejercen conforme a la normativa antes señalada".

Pues, en efecto, los aquí actores resultan ser asociaciones sindicales con personería gremial que, conforme lo dispuesto en los arts. 31 inc. "a" y 34 de la ley 23.551, poseen como derecho, la defensa y representación, ante el Estado y los empleadores, de los intereses individuales y colectivos de los trabajadores (doctr. causa A. 72.903, "Unión Docentes de la Provincia de Buenos Aires", sent. de 12-V-2023).

Los estatutos de las organizaciones actoras -acompañados a estos autos-debidamente aprobados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, contemplan la representación y defensa de sus afiliados en asuntos de su interés y en su condición de trabajadores. Así, el Estatuto de la CTA expresa, entre sus objetivos y fines, ".representar y defender los intereses de todos aquellos comprendidos en su ámbito subjetivo de actuación, tendiendo a remover los obstáculos que, de cualquier forma impidan o dificulten la realización plena de los mismos" (art. 3 inc. "a"). Igual previsión contiene el Estatuto de SUTEBA incorporado a esta causa (v. art. 1 inc. "a", segundo párr.). Por su parte, el correspondiente a la Federación Gráfica Bonaerense contempla como uno de sus objetivos ".defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses de profesionales" (art. 5 inc. "h"). El Estatuto del Sindicato Argentino de Docentes Privados prevé como una de sus atribuciones la de organizar y realizar la defensa de los intereses profesionales de sus afiliados y asumir y ejercer la defensa y representación de los afiliados en forma individual y colectiva (art. 3 incs. "b" y "c"). Y en términos semejantes se observa que las mismas atribuciones han sido otorgadas al resto de las asociaciones sindicales demandantes (v. arts. 1 y 4 inc. "a", Estatuto del Sindicato de Obreros Curtidores; 1 y 2, Estatuto de la Asociación Gremial de Trabajadores del Subterráneo y Premetro; 3 inc. 1, Asociación de Trabajadores del Estado Capital; 4 inc. 1 apdo. "B", Estatuto del Sindicato Argentino de Televisión, Telecomunicaciones, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos -SATDAID-; 1 inc. "f", Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Lanús -ADUNLA-; 9 inc. "k", Federación de Docentes de las Universidades -FEDUN-; 5 inc. "i", Federación de Docentes Universitarios -CONADU-; 48, Unión de Trabajadores de la Educación -UTE- y 2 apdo. 2, Asociación del Personal Aeronáutico -APA-).

Es así que, al resultar reconocida la legitimación de las asociaciones sindicales que promueven la demanda, estimo innecesario profundizar sobre el ya mencionado espacio común que ellas integran, tras advertirse que no fue este quien

accionó.

IV. Finalmente, en cuanto a la presentación efectuada por la diputada nacional Mónica Fernanda Macha, invocando sencillamente tal carácter y adhiriendo -sin más- a los términos de la demanda, no habiéndose pronunciado previamente este Tribunal y aun cuando no hubiese mediado expresa oposición de la demandada, corresponde desconocer su legitimación para accionar en el caso (CSJN Fallos: 313:863; 317:335; 322:528; 323:1432; 324:2381; 333:1023; 339:1223 y 345:191; arg. doctr. causa I. 72.987, "Traverso", resol. de 12-IV-2017).

V. Por las consideraciones desarrolladas, juzgo que la demanda resulta admisible, por lo que corresponde en la segunda cuestión ingresar al análisis del planteo sustancial que contiene, donde también -oportunamente y para el caso de corresponder- se resolverá sobre el alcance de los efectos del pronunciamiento que se dicte, atento lo peticionado en el escrito inicial.

Voto por la afirmativa.

Costas a la demandada, por su objetiva condición de vencida (art. 68, CPCC).

Los señores Jueces doctores Soria y Torres y la señora Jueza doctora Budiño, por los mismos fundamentos de la señora Jueza doctora Kogan, votaron la primera cuestión también por la afirmativa.

A la segunda cuestión planteada, la señora Jueza doctora Kogan dijo:

I. Los actores afirman que la ley provincial 14.997, a través de la cual la Provincia de Buenos Aires adhirió a la ley nacional 27.348 -Ley Complementaria de Riesgos del Trabajo (LCRT)- vulnera los derechos de los trabajadores accidentados y enfermos por causas laborales. Sostienen que tiene como único objetivo reducir la litigiosidad y maximizar los márgenes de ganancia de las compañías aseguradoras de riesgos del trabajo.

Postulan que la constitucionalidad de la ley 14.997 debe ser analizada de acuerdo al bloque de legalidad que incluye los tratados internacionales incorporados a la Constitución nacional en el art. 75 inc. 22, complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Agregan que las sentencias y las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los informes, recomendaciones, estudios y demás opiniones constitutivas de la doctrina de los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo y, en general, las opiniones y decisiones adoptadas por los organismos internacionales de fiscalización y aplicación de los tratados, pactos y declaraciones internacionales de derechos humanos de jerarquía constitucional y supralegal sirven de guía para su interpretación y aplicación por los tribunales argentinos.

Entienden que con la ley 14.997 se vulneró la autonomía provincial al adherir a una ley nacional con irregularidades en el procedimiento de su sanción. Consideran que, con la norma local, la Provincia cedió jurisdicción propia que integra

sus poderes reservados y "no delegados".

Citan doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y expresan que el poder de policía de las provincias es irrenunciable y su delegación es extraña a las atribuciones del Poder Ejecutivo o de las legislaturas provinciales. Además, manifiestan que la reforma constitucional del año 1994 fortaleció el poder de policía como poder local e indelegable conforme surge del art. 39 de la Constitución provincial, pues es la Provincia la que debe "...ejercer en forma indelegable el poder de policía laboral..." y ".establecer tribunales especializados para solucionar los conflictos de trabajo".

Sostienen que la Provincia de Buenos Aires no puede, mediante legislación interna y sin vulnerar las normas constitucionales, deferir la aplicación de la norma a organismos federales. Por ello, postulan que la adhesión hecha efectiva por la ley 14.997 resulta inconstitucional porque implica una renuncia de carácter general a dictar las normas de procedimiento, y consiente que sea la Nación quien la sustituya en tal tarea a través de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Arguyen que la norma local que incorpora el régimen legal instituido por el Título I de la ley 27.348 vulnera, en el marco del art. 1 de la Constitución provincial, las imposiciones de los arts. 5 (deber de las provincias de asegurar la administración de justicia), 75 inc. 12 (la aplicación de la ley común corresponde a los tribunales federales o locales según las cosas o las personas cayeran bajo sus respectivas jurisdicciones), 121, 122 y 123 (las provincias poseen facultades "no delegadas" y se dan sus propias instituciones por lo que nunca pueden ser delegadas a otro poder y deben dictar sus propias constituciones) de la Constitución nacional y, en consecuencia, las bases del sistema federal de gobierno.

Aclaran que, si se entendiera que las comisiones médicas cumplen funciones jurisdiccionales, entonces la adhesión también sería inconstitucional por invadir la competencia reservada al Poder Judicial (arts. 166 y sigs., Const. prov. y 5, 109, 116 y 117, Const. nac.). Apuntan que la Constitución provincial prohíbe la creación de comisiones especiales en el art. 18 y determina que es facultad privativa de la legislatura establecer los tribunales de justicia (art. 166).

Consideran que las funciones ejercidas por las comisiones médicas, sean consideradas como ejercicio del poder de policía o como funciones jurisdiccionales, son inconstitucionales porque fueron delegadas a organismos administrativos federales pese a que resulta una materia que incumbe a las provincias.

Impugnan la ley 14.997 porque impone el tránsito obligatorio por la vía administrativa ante las comisiones médicas, vulnerando las garantías de la tutela judicial continua y efectiva, y de acceso irrestricto a la justicia.

Agregan que con la adhesión efectuada por la norma local se incumple la manda del art. 36 de la Constitución provincial en cuanto establece que el acceso a la justicia debe ser garantizado a las personas con discapacidad, y que el Estado

provincial está obligado a promover la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Arguyen que la instancia administrativa previa obligatoria ante las comisiones médicas y la resolución SRT 298/17, régimen al que adhiere la ley 14.997, no cumple con las garantías constitucionales de debido proceso y derecho de defensa. Apuntan que el trabajador que interviene en la revisión médica, no tiene oportunidad de expresar su posición a los galenos con la asistencia de un profesional médico cuya gratuidad esté asegurada. Expresan que no se garantiza la igualdad de las partes, ni el principio de bilateralidad, ni se requiere que los dictámenes y actos de homologación sean debidamente motivados. Cuestionan el régimen por entender que los plazos se extienden de modo irrazonable y controvierten también la independencia e imparcialidad de las comisiones médicas.

Expresan que el hecho de que solo nueve comisiones médicas atiendan la totalidad de los daños laborales en toda la Provincia, implica una barrera disfuncional e innecesariamente gravosa para el trabajador, que pone en crisis la garantía de tutela judicial continua y efectiva.

Plantean la imposibilidad de cumplir la garantía de gratuidad del procedimiento y los mayores costos que impone la centralización de los trámites ante las mencionadas nueve comisiones médicas.

Finalmente, manifiestan que la sanción de la ley 14.997 y la aplicación en la Provincia de Buenos Aires del trámite previo, obligatorio y excluyente ante las aludidas comisiones importa un retroceso en los derechos de los trabajadores en tanto el sistema anterior les permitía demandar directamente ante los tribunales de trabajo. Plantean la violación del principio de progresividad, la garantía constitucional de protección (art. 14 bis, Const. nac.) y el art. 75 inc. 23 de la Constitución nacional en cuanto una reglamentación regresiva no asegura el pleno goce y ejercicio de los derechos y garantías reconocidos, más bien lo impide o limita y, además, viola la normativa del derecho internacional de los derechos humanos incorporada a la Constitución nacional; todas aquellas garantías en virtud de lo dispuesto en el art. 1 de la Constitución provincial.

Por último, aducen que la ley incurre en discriminación en los términos del art. 1 de la ley 23.592, toda vez que no resulta justificada la diferencia de trato existente con el resto de los damnificados por hechos dañosos quienes pueden recurrir directamente al servicio de justicia para reclamar la reparación que les corresponda.

II. El señor Asesor General de Gobierno, al contestar la demanda, manifiesta que el nuevo régimen nacional implementado por la ley 27.348, al que la Provincia de Buenos Aires adhirió a través de la ley 14.997, subsanó las deficiencias constitucionales declaradas por la Justicia con relación al régimen anterior: 1. la revisión judicial de las decisiones que se adopten en el marco del procedimiento

administrativo previo y obligatorio ante las comisiones médicas jurisdiccionales tramitará ante la "justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial" (conf. "nuevo" art. 46, pto. 1, ley 24.557); 2. fija un plazo de tramitación del aludido procedimiento administrativo (sesenta días hábiles administrativos) luego del cual queda expedita, para el trabajador interesado, la vía judicial (art. 3, tercer párr., ley 27.348) y 3. exige la obligatoriedad del patrocinio letrado del trabajador en dicha instancia.

Niega que el régimen en crisis vulnere la autonomía provincial.

Afirma que la circunstancia de haberse previsto expresamente que todo lo actuado ante las referidas comisiones médicas, podrá ser revisado a pedido del trabajador interesado ante la justicia provincial, diluye el agravio de la delegación de facultades jurisdiccionales.

Refuta que el régimen nacional sobre riesgos del trabajo conlleve una injustificable e inconstitucional delegación del poder de policía por parte de la Provincia en favor de la Nación. Afirma que es un procedimiento administrativo previo y obligatorio, acotado en el tiempo y destaca que lo que allí se resuelva o decida podrá ser revisado, a pedido del trabajador, por la justicia ordinaria de la Provincia con competencia laboral en la jurisdicción -tribunales de trabajo-.

Agrega que el Ministerio de Trabajo provincial, como autoridad "natural" de aplicación en materia laboral continúa ejerciendo el poder de policía, verificando y fiscalizando el cumplimiento de la normativa laboral, incluyendo las condiciones de seguridad e higiene, y sancionando a quienes infrinjan dichas normas. En este punto destaca las facultades atribuidas por la ley 10.149 a la autoridad de aplicación en materia laboral en la Provincia de Buenos Aires.

En otro orden, con cita de doctrina de la Corte nacional, expresa que el Congreso de la Nación se encuentra habilitado para dictar normas de procedimiento en relación con el derecho común y aplicables por los tribunales locales cuando fuesen razonablemente estimadas necesarias para el mejor ejercicio de los derechos consagrados por las normas de fondo.

En cuanto a las funciones jurisdiccionales de las comisiones médicas, niega que invadan las competencias reservadas del Poder Judicial. Cita doctrina judicial y afirma que se admite la existencia de funciones jurisdiccionales por parte del Poder Ejecutivo, sin que ello implique un avasallamiento de normas constitucionales vinculadas al principio republicano de división de poderes. Ello así, en tanto exista una instancia revisora ulterior suficiente y durante el procedimiento administrativo se garantice la audiencia y defensa del involucrado, otorgándosele la posibilidad de ofrecer pruebas.

En cuanto a la parcialidad de las comisiones médicas, dice que los planteos que hagan a la independencia de los profesionales que las integran deberán canalizarse por la vía correspondiente. Agrega que no existe fundamento para cuestionar *ex ante*

en base a preconceptos o prejuicios.

Refuta el argumento ensayado por los actores en orden a que el modo de financiamiento del organismo determine su imparcialidad. Dice que, siguiendo tal razonamiento, el Tribunal Fiscal de Apelación de la Provincia de Buenos Aires sería inconstitucional en tanto la totalidad de sus gastos -incluido el sueldo de sus miembros-, son solventados por el Fisco provincial.

Apunta que la ley 27.348 prevé un irrestricto acceso a la vía judicial ante el agotamiento de la vía administrativa previa, mediante la interposición de recurso ante la Comisión Médica jurisdiccional o, en su caso y en el supuesto de haber recurrido administrativamente ante la Comisión Médica Central, ante esta última. Manifiesta que la intervención de las comisiones médicas prioriza la salud y reinserción del trabajador, dado que el acceso a la vía judicial será con una determinación concreta de la patología laboral sufrida por el actor, lo que viene a romper el paradigma de la intervención reparadora tardía o ineficiente que resultaba del modelo tradicional.

Razona que la vía recursiva contemplada en la ley 27.348 no limita el contralor jurisdiccional suficiente, sino que garantiza la doble vía así como la revisión de lo actuado por la instancia administrativa previa, para lo cual se contará, además, con el resultado de los estudios que eventualmente hayan debido practicarse en la instancia antecedente, con lo cual la resolución que se adopte estará respaldada con constancias suficientes, resultando además temporánea al reclamo.

En punto al agravio planteado por los actores vinculado a la supuesta irrecurribilidad que se establece en el procedimiento ante las comisiones médicas del acto de homologación y de la cosa juzgada administrativa que se adquiere por el mero vencimiento del plazo, afirma que la interpretación que del art. 2, octavo párrafo de la ley 27.348 realizan los actores es parcial y forzosa. Aclara que esta norma contempla la homologación judicial y la administrativa, poseyendo ambas disímil estatus jurídico. Explica que, al existir siempre la posibilidad de acceso a la doble vía jurisdiccional, la garantía judicial de acceso a la justicia y de juez natural se encuentra cumplida. A su vez, afirma que en los supuestos de acuerdo homologado deberá concurrir el acuerdo de partes por lo que la autonomía de la voluntad es respetada.

Aclara que no son los médicos de las comisiones médicas quienes homologan los acuerdos que se celebran sino la autoridad del Servicio de Homologaciones. Dice que esta es una situación análoga a lo que ocurre con los acuerdos celebrados en el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECCLO), creado por la ley 24.635 en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, donde la homologación excede la mera intervención del conciliador designado. Detalla que el cometido del servicio de homologación es la verificación de que las prestaciones acordadas con la Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) no resulten inferiores a las establecidas en la Ley de Riesgos del Trabajo (LRT) y

garantizar que el trabajador reciba en forma inmediata la prestación.

Considera que no resulta objetable que las homologaciones de los acuerdos sobre incapacidades a resarcir gocen del estatus de cosa juzgada administrativa en los términos del art. 15 de la Ley de Contrato de Trabajo, en forma similar a la que ya prevé esa norma en concordancia con la ley 24.635, para acuerdos celebrados ante el SECCLO. Diferencia la cosa juzgada administrativa de la *res iudicata* jurídica.

De tal modo, manifiesta que la cosa juzgada administrativa quedará supeditada al control judicial suficiente, según lo decidido por la Corte Suprema de la Nación.

Niega que el régimen de la ley 27.348 haya implicado una restricción en los derechos de los trabajadores y por lo tanto vulnere el principio de progresividad y la prohibición de regresividad. Afirma que al haberse acotado el plazo de actuación de los organismos administrativos nacionales, previsto obligatoriamente la intervención de un profesional del derecho que asesore al trabajador en esa instancia y dispuesto la revisión judicial amplia de las decisiones de aquellas dependencias ante la justicia provincial que vendría a ser la del domicilio del trabajador damnificado, se ha mejorado notoriamente la vía a través de la cual el trabajador pueda direccionar con mayor eficiencia y celeridad los reclamos que pudieran surgir ante enfermedades o accidentes de trabajo.

Finalmente, luego de descalificar los precedentes citados en el escrito de demanda por no corresponder a la declaración de inconstitucionalidad de las normas en crisis, señala que los preceptos a que se refieren los referidos fallos han sido superados en virtud de las modificaciones incorporadas en el régimen de riesgos del trabajo por la ley 27.348. Manifiesta que el procedimiento administrativo ante los organismos médicos nacionales, asegura que el trabajador cuente con asistencia letrada y, otorga la posibilidad de requerir la revisión judicial de lo que aquellas resuelvan. Agrega que el sistema previsto otorga a la Comisión Médica jurisdiccional un plazo de sesenta días para decidir, que solo puede ser prorrogado por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, debidamente fundadas. Destaca que los plazos son perentorios y que a su vencimiento queda expedita la vía judicial.

III.1. He tenido oportunidad de pronunciarme sobre la constitucionalidad de la ley 14.997 impugnada en autos, al votar la causa L. 121.939, "Marchetti", sentencia de 13-V-2020, cuyos fundamentos me permito reproducir seguidamente.

Es preciso señalar primeramente que, a través de la aludida ley, la Provincia de Buenos Aires aceptó la invitación cursada por el gobierno nacional por conducto del art. 4 de la ley 27.348 -complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo-, adhiriendo plenamente a la normativa contemplada en el Título I de este último ordenamiento. De ese modo, se tornaron operativas las disposiciones de carácter adjetivo allí previstas, entre ellas, aquella que establece "...que la actuación de las

comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el art. 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias, constituirá la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias..." (art. 1).

El art. 4 de la aludida ley nacional, además de la evocada "invitación", determina en su segundo párrafo que la adhesión referida "...importará la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los arts. 1º, 2º y 3º del presente y en el apartado 1 del art. 46 de la ley 24.557 y sus modificatorias, así como la debida adecuación, por parte de los Estados provinciales adherentes, de la normativa local que resulte necesaria".

Estas nuevas reglas de orden procesal resultan aplicables a toda acción judicial que se promueva en el ámbito de los tribunales de trabajo de la Provincia de Buenos Aires a partir del octavo día de su publicación oficial, es decir, desde el día 17 de enero de 2018 (art. 5, Cód. Civ. y Com. de la Nación).

III.2. La ley local y -anticipo- la normativa federal a la que, por medio de ella, la Provincia de Buenos Aires adhiere, no se encuentran, en mi criterio, en pugna con los preceptos de las cartas fundamentales nacional y provincial.

III.2.a. En primer lugar, considero que debe repararse en la competencia del órgano legislativo provincial para dictar la ley 14.997 y su adecuación a la Constitución nacional.

En rigor, dicha cuestión se circunscribe -en lo esencial- a definir si al dictar la citada ley local, el Poder Legislativo vulneró los arts. 5 y 75 inc. 12 de la Constitución nacional y, consecuentemente, el federalismo adoptado por nuestros constituyentes.

En el marco de la distribución de competencias entre la Nación y las provincias, es sabido que estas últimas conservan todo el poder no delegado (art. 121, Const. nac.), en cuyo contexto se encuentra la facultad de organización y aseguramiento de su administración de justicia (art. 5 y 123, Const. nac.).

La Provincia de Buenos Aires ha ejercido dicha potestad mediante el dictado de su Constitución (reformada en el año 1994), reglando en la sección sexta el Poder Judicial (arts. 160 a 189) cuyo esquema organizativo se encuentra diseñado en la Ley Orgánica del Poder Judicial (ley 5.827 y modif.).

En este marco, en virtud de la invitación formulada por la Nación a través de la ley 27.348 (art. 4), mediante el dictado de una ley -en sentido formal- el Estado provincial, en pleno ejercicio de sus atribuciones legislativas, ha prestado adhesión a aquella, de modo tal que las disposiciones pertinentes han resultado integradas al plexo normativo local en cuanto estatuyen la instancia administrativa obligatoria en el

ámbito de aplicación de la Ley de Riesgos del Trabajo.

Con posterioridad, en razón de lo establecido en el último párrafo del art. 4 de la ley 27.348, la Provincia de Buenos Aires procedió a adecuar la normativa local mediante la sanción de la ley 15.057 (B.O. de 27-XI-2018; arts. 2 inc. "j" y 103) -a la que más adelante me referiré- de la cual se confirió el correspondiente traslado a las partes (v. fs. 227; respondido por la parte actora a fs. 231/237; la demandada guardó silencio), dado su carácter sobreviniente a la traba de la litis.

Luego, y no sin destacar que participo de la opinión de que una ley provincial de adhesión a una de orden procesal nacional no es inconstitucional en sí misma -pues se admite, incluso, que leyes de fondo contengan normas procesales siempre que tiendan a asegurar la efectividad de los derechos que consagra la legislación sustantiva que le incumbe sancionar (CSJN Fallos: 138:154; 162:376; e.o.)- en las condiciones apuntadas, no observo avasallamiento alguno a los derechos y garantías vinculados al sistema federal de gobierno, en el esquema diseñado por la Constitución nacional (arts. 1, 5, 31, 75 incs. 12 y 22, 116, 121, 122 y 123), toda vez que en cumplimiento de la manda de garantizar y asegurar su propio régimen jurisdiccional y -precisamente- en ejercicio pleno de dicho poder no delegado es que la Provincia de Buenos Aires aceptó, a través de un acto de su Legislatura (ley 14.997), las condiciones de la ley nacional a la cual presta adhesión, en tanto -así como los demás estados provinciales soberanos- fue invitada a hacerlo.

Y, en tal sentido, es indiscutible que existe una práctica en el derecho constitucional provincial consistente en adherir a leyes nacionales. Así, por citar solo algunas, la Provincia de Buenos Aires adhirió a la Ley Nacional de Electrodependientes (ley 27.351) por conducto de la ley local 14.998, o a la Ley Nacional de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales (ley nacional 26.485) por ley 14.407.

Se deriva de lo expuesto -y sin que resulte necesario abundar en otros argumentos para apuntalar mi propuesta (como podría ser, por ejemplo, aquel asentado en el denominado "federalismo de concertación" por lo que el Estado nacional y provincial pueden acordar perfectamente la distribución de competencias y, entre ellas, las jurisdiccionales)- que la ley provincial 14.997 en cuanto adhiere al régimen de la ley nacional 27.348 (arts. 1 a 4) no resulta violatoria de los principios contemplados en los arts. 5, 121 y 123 de la Constitución nacional ni del art. 15 de la provincial.

Además, cabe señalar que dicha normativa cumple con los lineamientos previstos en el Convenio 17 de la Organización Internacional del Trabajo (relativo a las indemnizaciones por accidente de trabajo), que en su art. 8 determina que "Las legislaciones nacionales establecerán las medidas de control y los procedimientos para la revisión de las indemnizaciones que se estiman necesarias", como así también con

las disposiciones contenidas en su art. 11, en cuanto preceptúa que "Las legislaciones nacionales establecerán las disposiciones que, de acuerdo con las condiciones particulares de cada país, sean más adecuadas para garantizar, en toda circunstancia, el pago de la indemnización a las víctimas de accidentes y a sus derechohabientes, y para garantizarlos contra la insolvencia del empleador o del asegurador".

Dicho instrumento internacional se encuentra vigente en nuestro país, pues ha sido ratificado por la República Argentina por la ley 13.560, gozando, de conformidad con el art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional, de jerarquía superior a las leyes.

III.2.b. Sentado lo anterior, cabe analizar ahora el régimen al que la ley local adhiere.

III.2.b.i. Debo puntualizar, inicialmente, que un sistema como el propuesto, en cuanto determina que un organismo administrativo nacional -en el caso, comisiones médicas en el ámbito local pero vinculadas a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo- intervenga en jurisdicción provincial no resulta novedoso.

Remontándonos en el tiempo, cabe señalar que el decreto 1.005/49, que regulaba los trámites administrativos atinentes a las denuncias de accidentes de trabajo, aplicado tanto en el ámbito de la Capital Federal como de las provincias -incluida la de Buenos Aires-, preveía que las partes se encontraban obligadas a denunciar el infortunio dentro de un plazo perentorio, y si no se había entablado acción judicial, se disponía el examen clínico de la víctima, se determinaba la incapacidad, la Secretaría de Trabajo y Previsión realizaba la liquidación del monto que correspondía pagar como indemnización, lo que era notificado a las partes y, si era admitida, se generaba el depósito de la compensación. El asentimiento causaba instancia (arts. 2, 6, 7, 12, 17 y 18, dec. 1.005/49).

Vinculadas a esta normativa llegaron a conocimiento de este Superior Tribunal distintas causas. Al respecto, entendió que el trámite reglamentado por dicho decreto consagraba un procedimiento voluntario que, una vez finalizado, la percepción por el trabajador de la indemnización depositada ante la caja de accidentes implicaba la extinción de la acción especial promovida y, simultáneamente, el carácter de cosa juzgada de la resolución administrativa dictada en orden a los presupuestos de la reparación, esto es, incapacidad, vinculación con el trabajo, responsabilidad patronal, como la extensión del crédito. Ninguna garantía en orden a la defensa resulta afectada si voluntariamente se proseguía este procedimiento hasta su conclusión con el cobro (cfr. doct. causas L. 52.367, "Onufrovich", sent. de 6-XII-1994 y L. 78.130, "Carreiro Rodríguez", sent. de 1-X-2003).

Luego, durante la vigencia de la ley 6.014 (B.O. de 27-II-1959), la Subsecretaría de Trabajo, dependiente en lo administrativo del Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires, actuaba como instancia administrativa previa en la liquidación de las indemnizaciones por enfermedades y accidentes laborales,

llegando a una resolución definitiva de los importes resarcitorios que debían ser abonados al trabajador afectado por el infortunio (arts. 2 inc. "f" y 4).

Posteriormente, mediante el dictado del decreto 1.111/73, el Poder Ejecutivo nacional dispuso la transferencia de los organismos provinciales a la órbita nacional y, de esta forma, el Ministerio de Trabajo de la Nación tuvo jurisdicción en todo el territorio del país para intervenir en los trámites administrativos por denuncias de accidentes laborales mediante el procedimiento del decreto 1.005/49.

En la causa L. 53.299, "Bentos" (sent. de 26-VII-1994), esta Corte sostuvo que la resolución de la autoridad administrativa nacional del trabajo dictada en el marco del decreto 1.005/49, seguida de la percepción del depósito por el interesado, es definitiva y tiene por consecuencia autoridad de cosa juzgada que se proyecta sobre los presupuestos de la reparación: incapacidad del dependiente, presunción de responsabilidad patronal y extensión del crédito.

Con posterioridad, la ley 10.149 instauró, nuevamente, en la Provincia de Buenos Aires, un procedimiento administrativo previo -aunque voluntario- a la intervención jurisdiccional para resolver cuestiones de igual naturaleza. En ese marco, esta Suprema Corte dictó reiteradas sentencias en el contexto de ese trámite (cfr. doctr. causas L. 43.032, "Goicochea", sent. de 17-XII-1989; L. 56.608, "Pippo", sent. de 19-XII-1995; L. 58.015, "Ramundo", sent. de 20-VIII-1996; e.o.).

De manera tal que no resulta novedoso que un organismo nacional intervenga en jurisdicción provincial para resolver con carácter previo, mediante actuaciones de naturaleza administrativa cuestiones vinculadas a accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, con obligatoriedad de la denuncia del infortunio y determinación de la reparación a percibir por el trabajador, la que una vez aceptada, causaba instancia entre las partes.

Asimismo, no puede soslayarse que con la adhesión y delegación legal de competencias puede considerarse superada la inconstitucionalidad de la normativa anterior (ley 24.557 y modif.) declarada por esta Corte en la causa "Quiroga" (sent. de 23-IV-2003), en tanto en dicho precedente -aun en el marco de un escenario que difiere del que aquí se examina- se invalidó una norma nacional que imponía la competencia de órganos administrativos y judiciales federales para entender en conflictos de derecho común suscitados en las provincias sin que concurrieran presupuestos que habiliten la competencia federal. Sobre este punto, volveremos más adelante.

III.2.b.ii. Por otra parte, la atribución legal de competencias judiciales a órganos de la Administración Pública ha sido admitida como constitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las causas "Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Secretaría de Energía y Puertos" (CSJN Fallos: 328:651) y "Fernández Arias c/ Poggio" (CSJN Fallos: 247:646). Ello siempre que se garantice el derecho de defensa y el control judicial suficiente respecto de lo decidido en sede administrativa. Estas

condiciones, a mi juicio, no se exhiben incumplidas en el esquema de competencias de la normativa que aquí se analiza.

En el primero de los precedentes citados, el Alto Tribunal especificó las exigencias de legitimidad que debe reunir todo diseño que atribuya a organismos ajenos al Poder Judicial el conocimiento inicial de conflictos, esto es: a) una tipología de controversias cuya solución remita a conocimientos técnicos específicos y a respuestas de automaticidad y autoaplicación; b) un procedimiento bilateral que resguarde de una manera cabal el derecho de defensa de los peticionarios; c) una limitación temporal del trámite razonable y de plazos perentorios, que no implique dilatar el acceso a la justicia y d) la revisión judicial plena, sin cercenamientos y en todas las facetas de la controversia.

En efecto, expuso la Corte federal que "...el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos de la administración desconoce lo dispuesto en los arts. 18, que garantiza la defensa en juicio de la persona y sus derechos, y 109 de la Constitución nacional que, basado en el texto de la Constitución de Chile de 1883, prohíbe en todos los casos al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales. Tales principios constitucionales quedan a salvo siempre y cuando los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente" (cons. 12°).

A ello agregó que "...la atribución de la jurisdicción primaria a organismos administrativos (doctrina tomada de EEUU) se justifica cuando la resolución de la controversia presuponga la familiaridad con hechos cuyo conocimiento haya sido confiado por la ley a cuerpos expertos, debido a que su dilucidación depende de la experiencia técnica de dichos cuerpos; o bien porque están en juego los particulares deberes regulatorios encomendados por el Congreso a una agencia de la administración; o cuando se procure asegurar la uniformidad y consistencia en la interpretación de las regulaciones políticas diseñadas por la agencia para una industria o mercado particular, en vez de librarla a criterios heterogéneos o aun contradictorios que podrían resultar de las decisiones de los jueces de primera instancia" (cons. 13°).

Según las directrices plasmadas en las causas "Fernández Arias" y "Ángel Estrada", el Alto Tribunal admite la utilización de una instancia administrativa especializada con adecuado control y revisión judicial, condicionándola a que esta sea "suficiente" y que no conlleve una prolongada secuela temporal que en los hechos signifique privar de la posibilidad oportuna de acudir a los estrados judiciales.

Sobre esas bases, el señor Fiscal General del Trabajo doctor Eduardo Álvarez (v. su dictamen de fecha 12 de julio de 2017, emitido en la causa "Burghi,

Florencia victoria c/ Swiss Medical ART S.A. s/ Accidente - Ley Especial 3, Expte. n° CNT 37.907/2017/ca1 -Sala II", donde se debatía sobre la desestimación de un planteo de inconstitucionalidad del art. 1 y concs., ley 27.348, y la consecuente declaración de falta de aptitud jurisdiccional del juez de grado para conocer en un reclamo vinculado a una acción destinada al cobro de las prestaciones previstas por la ley 24.557 y sus modif.), manifestó que "...lo trascendente, para la validez de todo sistema, consiste, como vimos, en la consagración de una revisión judicial eficaz. La norma que nos reúne establece un régimen algo parco y barroco que, a opción del trabajador, permite insistir ante la Comisión Médica Central y luego recurrir al Tribunal de Alzada, o cuestionar lo decidido por la Comisión Médica local ante el Juez del Trabajo...". A ello añade, entre otras consideraciones, que "La posible laguna actual acerca del proceso judicial concreto ulterior, deberá ser conjurada por los magistrados y en esa inteligencia se parte de la premisa del ejercicio de potestades instructorias, de ser necesarias y el celo en la bilateralidad y el derecho de defensa. En el orden de ideas aludido es decisivo que, en el ordenamiento de marras, los jueces son los que tienen la última palabra, los que deciden con prescindencia de lo resuelto por las comisiones médicas, que en nada los vincula y, por lo tanto, se cumpliría con el 'test de constitucionalidad' mencionado".

III.2.b.iii. Como adelanté, el cumplimiento de las condiciones a que se supedita la atribución legal de competencias judiciales a órganos de la Administración Pública para superar el test de constitucionalidad se verifica en el esquema de la normativa examinada.

La regulación de los infortunios laborales constituye una materia de derecho común, cuya legislación es propia del Congreso nacional (art. 75 inc. 12, Const. nac.). En ese orden, el legislador nacional ha incorporado como instancia previa para la solución del conflicto la intervención obligatoria de órganos administrativos y, luego, la revisión de sus resoluciones en la instancia jurisdiccional competente, invitando a los estados provinciales a adherir a ese diseño.

Es así que mediante la ley 14.997, la Provincia de Buenos Aires, como se indicó, ha prestado adhesión al sistema establecido mediante la ley nacional aceptando la intervención previa y obligatoria de las comisiones médicas para definir cuestiones vinculadas a los accidentes y enfermedades del trabajo, en el marco de su competencia, en el ámbito local (art. 1).

Este esquema no impide al trabajador el acceso a la jurisdicción, sino que esta vía queda supeditada a que se agote una instancia administrativa previa de carácter obligatorio, circunstancia que, en definitiva, no reviste más que una finalidad protectora, desde que tiende a asegurar al afectado -en cuanto sujeto de tutela preferente- o sus derechohabientes una más rápida percepción de sus acreencias (art. 14 bis, Const. nac.). En ese diseño, el art. 3 de la ley 27.348 establece un plazo perentorio y fatal de sesenta días para que la Comisión Médica se expida, término que

admite una prórroga, pero excepcional y fundada. Ante la disconformidad con el resultado de esta etapa previa, el interesado puede optar por petitionar la revisión de lo actuado ante los tribunales de trabajo provinciales, concretándose así las garantías de libre acceso a la justicia y debido proceso (arts. 18 y 75 inc. 22, Const. nac.; 8 y 10, DUDH; 1.1., 8.1. y 25, CADH -Pacto de San José de Costa Rica-; 14, PIDCP y 15 y 39, Const. prov.).

Así, el diseño procedimental diagramado se condice con el acceso a la justicia y goza de amplio reconocimiento: la Declaración Universal de Derechos Humanos garantiza el derecho a ser oído públicamente por un tribunal público, independiente e imparcial y el derecho a un recurso efectivo en los números 8 y 10 de su articulado; la Carta de las Naciones Unidas contempla la justicia como uno de los principios básicos. En este sentido, la organización reconoce el derecho de acceso a la justicia en diversos instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14).

III.2.b.iv. No se me escapa que esta Suprema Corte reiteradamente sostuvo que no corresponde admitir la actuación de las comisiones médicas locales ni de la Comisión Médica Central si el posterior control judicial debe hacerse en el ámbito federal, resultando inconstitucionales los arts. 21, 22 y 46 de la ley 24.557 (cfr. doctr. causas L. 75.708, "Quiroga", sent. de 23-IV-2003; L. 82.688, "Fedczuk", sent. de 14-IV-2004; L. 83.786, "Della Penna", sent. de 20-IV-2005; e.o.).

Tales lineamientos, establecidos en el marco de la federalización de la competencia que en materia de accidentes y enfermedades del trabajo impuso la ley 24.557 -al prever dicho régimen especial que la revisión judicial de los conflictos que se suscitaban recayera en jueces federales o en la Cámara Federal de la Seguridad Social como segunda instancia (art. 46, ley 24.557)-, no resultan contrapuestos con la solución que propicio.

Ello así, toda vez que en el ámbito local la intervención previa y obligatoria de los organismos administrativos en cuestión está sujeta a una posterior revisión judicial plena (art. 2 inc. "j", ley 15.057), quedando debidamente garantizados -como anticipé- los derechos constitucionales en juego.

III.2.b.v. La competencia de los órganos jurisdiccionales provinciales para entender en supuestos en que el trabajador había deducido, en los términos del citado art. 46 de la Ley de Riesgos del Trabajo un "recurso de apelación" contra el dictamen de una Comisión Médica jurisdiccional, recogida por la ley 27.348, quedó definitivamente fijada a influjo, incluso, de casos en los que la Corte Suprema de Justicia de la Nación intervino en conflictos de competencia suscitados entre la jurisdicción federal y la local (cfr. doctr. causas L. 110.183, "Melchior", sent. de 19-IX-2012 y L. 116.994, "B., A. F.", sent. de 2-VII-2014).

En esa senda, esta Suprema Corte hubo de equiparar a definitiva la desestimación de la apelación de una de las comisiones médicas de la ley 24.557

interpuesta ante un tribunal laboral provincial a la que se le había impreso el trámite previsto en la ley 11.653, con traslado a la apelada y producción de pruebas (cfr. doctr. causas L. 117.883, "Ponce", resol. de 20-VIII-2014). En esa línea de razonamiento, también declaró la competencia de la justicia local para conocer de apelaciones contra la decisión de una Comisión Médica (cfr. doctr. causa L. 117.238, "Giovotto Saladino", sent. de 27-V-2015; e.o.).

III.3.a. Sentado ello, no puedo dejar de señalar que a partir de la sanción de la mencionada ley 15.057 (B.O.P. de 27-XI-2018) queda garantizada la revisión judicial suficiente mediante la tramitación de un juicio ordinario y dentro del plazo de noventa (90) días hábiles a contar desde la notificación de la resolución emanada de la Comisión Médica jurisdiccional, bajo apercibimiento de caducidad (art. 2 inc. "j", segundo párr., ley cit.).

En efecto, la nueva legislación provincial adjudica competencia a los jueces locales quienes conocerán "...en la revisión de las resoluciones dictadas por las Comisiones Médicas Jurisdiccionales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º, segundo párrafo de la ley 27.348 complementaria de la Ley de Riesgos del trabajo o la que en el futuro la reemplace" (art. 2 inc. "j", primer párr.), disponiendo que "...hasta tanto se pongan en funcionamiento los juzgados y Cámaras de Apelación del trabajo previstos en la presente, la revisión establecida en el art. 2 para las resoluciones dictadas por las Comisiones Médicas Jurisdiccionales así como el recurso de apelación establecido para las resoluciones dictadas por la Comisión Médica Central deberán interponerse ante los actuales Tribunales del Trabajo que resulten competentes" (art. 103).

De lo expuesto se colige que los trabajadores víctimas de infortunios laborales o sus derechohabientes no deben acudir al fuero federal para intentar obtener la revisión de lo decidido por las comisiones médicas jurisdiccionales y la Comisión Médica Central, sino que tal examen queda a cargo de los jueces del trabajo locales, es decir, sus jueces naturales llamados a resolver los conflictos de derecho común en la materia laboral (LRT y leyes complementarias).

III.3.b. Con relación a la ley 15.057 (B.O.P. de 27-XI-2018) resta indicar que una lectura armónica de sus disposiciones conduce a concluir que el art. 2 inc. "j", al que vengo haciendo referencia, se encuentra vigente (art. 103).

El art. 7 del Código Civil y Comercial de la Nación (ley 26.994, B.O. de 8-X-2014) -similar a su antecesor, el art. 3 del Código Civil de Vélez Sarsfield- dispone que las leyes resultan de aplicación inmediata a partir de la fecha de su entrada en vigencia, aun a las consecuencias de las relaciones jurídicas existentes, es decir que consagra la aplicación inmediata de la legislación nueva, que rige para los hechos que están *in fieri* o en curso de desarrollo al tiempo de su sanción (cfr. doctr. causas L. 94.491, "Sueldo", sent. de 18-II-2009; L. 103.116, "Postigo", sent. de 9-X-2013; e.o.).

En este contexto, resulta aplicable el postulado de que no existe un

derecho adquirido a ser juzgado con arreglo a un determinado procedimiento o por determinados órganos jurisdiccionales (cfr. Palacio, Lino E.; "Derecho Procesal civil", 3ra. Edición, Tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, págs. 29/30; CSJN Fallos: 181:288 y 249:343).

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que, en principio, las normas de índole procesal son de aplicación inmediata, en tanto no se invaliden actuaciones cumplidas con arreglo a leyes anteriores (CSJN Fallos: 326:2095, "Pluspetrol", sent. de 4-VII-2003; 324:1411, "YPF S.E.", sent. de 3-V-2001; e.o.).

III.4. Con relación a la discriminación alegada por la parte actora respecto al resto de los damnificados por hechos dañosos en orden a que pueden ocurrir directamente a la instancia judicial a reclamar la correspondiente reparación, cabe recordar que el principio de igualdad contemplado por el ordenamiento constitucional (arts. 16, Const. nac. y 11, Const. prov.) y los tratados internacionales que tienen su misma jerarquía (arts. 1.1. y 24, CADH y 31, Const. nac.), no implica en todos los casos, un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica.

Conforme tiene dicho este Tribunal, la garantía de igualdad ante la ley que consagra el art. 11 de la Constitución local no supone, al menos necesariamente, una igualdad aritmética o absoluta (aquella que supondría una imposición matemáticamente igual en su *quantum* para cada uno de los habitantes) sino la igualdad de tratamiento frente a la igualdad de situaciones o circunstancias. Ya Aristóteles había formulado tal principio de igualdad en proporción geométrica, que puede sintetizarse en su célebre frase ".no hay peor injusticia que tratar igual a los desiguales" (causas I. 1.541, "Bernal de Palacio", sent. de 29-XII-1998; I. 2.043, "Masil S.R.L.", sent. de 15-III-2000; I. 2.206, "FE.CLI.BA.", sent. de 3-IV-2008; B. 65.355, "Acosta", cit. y B. 61.330, "Espíndola", sent. de 24-V-2016).

Tal como sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relación al derecho a la no discriminación en función del principio de igualdad ante la ley consagrado en los arts. 1 inc. 1 y 24 del Pacto de San José de Costa Rica, que prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal, destaca el Tribunal que "...por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva por sí misma de la dignidad humana [...] No habrá pues discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado, una fundamentada conexión entre esas diferencias y los

objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera, repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana..." (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ser. A, OC-4/84).

Como ha quedado plasmado de la normativa descripta, tal es la situación de autos, por lo que cabe concluir que el principio de igualdad ante la ley, no impide que se contemplen de modo distinto situaciones que el legislador ha considerado diferentes, en tanto ello no implique discriminación, supuesto que no ha sido demostrado en la especie.

III.5. El agravio esgrimido por las actoras respecto a que el régimen que cuestionan implica un retroceso en los derechos de los trabajadores y, por lo tanto, la violación del principio de progresividad y la garantía de protección, no es de recibo.

El principio de progresividad consagrado en los arts. 39 inc. 3 de la Constitución provincial y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto de los derechos económicos y sociales, implica no solo una obligación positiva -en el caso: garantizar la reparación de las enfermedades e infortunios laborales- sino también una obligación negativa. El Estado, una vez que ha cumplido con la obligación de actuar para dar satisfacción al derecho social, pasa a estar obligado a abstenerse de atentar contra la realización dada al derecho social (principio de "prohibición de retroceso social" o "prohibición de evolución reaccionaria"). Es decir, que resulta contrario al principio de progresividad la sanción de toda norma que implique un retroceso en las conquistas otorgadas por la legislación local.

En la especie, los actores no acreditan el agravio que alegan. Ni tampoco explican de qué modo el tránsito por las comisiones médicas, con la posibilidad de agotar esa instancia a través de la configuración del silencio en un plazo legal y razonablemente establecido, puede importar la vulneración de los derechos constitucionales garantizados a los trabajadores y la violación del principio de progresividad. El agravio no se configura con la mera discrepancia de criterio, sino cuando media una cabal demostración de su existencia, circunstancia que no concurre en autos.

III.6. El argumento expuesto por las organizaciones demandantes respecto al reducido número de comisiones médicas creadas para la atención de todos los trabajadores de la Provincia de Buenos Aires, tampoco prospera.

En primer lugar, de las constancias de autos no resulta acreditado el número total de tales comisiones que se encuentren funcionando en jurisdicción bonaerense y, mucho menos, que el volumen de trabajo impida que puedan cumplir sus funciones en un tiempo razonable.

En cuanto a la cantidad de comisiones, advierto que la resolución SRT 71/21 (B.O. de 26-X-2021), modificó su similar 23/18 y determinó la cantidad de diez (10) comisiones médicas y diecisiete (17) delegaciones para todo el territorio de la

Provincia de Buenos Aires.

Ello, sin perjuicio de la posibilidad del trabajador de acceder a la instancia judicial una vez cumplido el plazo legal establecido en el art. 3 de la ley 27.348.

III.7. En virtud de lo dicho, considero que ni la ley 14.997 y, por su conducto, la aplicación de las normas pertinentes de la ley 27.348, ni la ley 15.057 importan la delegación de competencias provinciales, la vulneración de la autonomía provincial, ni la conculcación de los derechos constitucionales de la parte actora de acceso a la jurisdicción, tutela judicial continua y efectiva y debido proceso legal (arts. 18 y 75 inc. 22, Const. nac.; tratados internacionales cit.; art. 15, Const. prov.).

Recuérdese que la declaración de inconstitucionalidad de una ley constituye una de las funciones más delicadas susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *última ratio* del orden jurídico (CSJN Fallos: 322:919; 323:2409 y 324:920; cfr. doctr. causas Ac. 50.900, "Rodríguez", sent. de 15-XI-1994, "Acuerdos y Sentencias", 1994-IV-219; Ac. 60.887, "López", sent. de 24-III-1998; L. 77.503, "Cardeli", sent. de 6-V-2001; B. 66.966, "Ávila", sent. de 14-VII-2013; B. 65.011, "Taiven", sent. de 29-III-2017; I. 72.447, "Procuradora General", sent. de 29-V-2019; I. 73.162, "Bengolea", sent. de 27-VIII-2020; e.o.).

Por último, el modo en que propongo decidir la cuestión sometida a decisión me exime de analizar el resto de las cuestiones planteadas en la demanda.

IV. Por los fundamentos expuestos, oído el señor Procurador General, juzgo que la demanda de autos debe ser rechazada.

Voto por la negativa.

Costas a la parte actora en su objetiva condición de vencida (art. 68, CPCC).

A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo:

I. Al igual que mi colega que inicia el acuerdo habré de replicar los argumentos que expusiere al votar en la causa L. 121.939, "Marchetti", sentencia de 13-V-2020, adelantando que la demanda debe rechazarse.

II. En autos se alega que el bloque normativo conformado por el Título I de la ley nacional 27.348 (LCRT) -complementaria de la ley 24.557 (LRT)- y la ley provincial 14.997 es inconstitucional por violar la autonomía provincial en materia legislativa y judicial y desconocer garantías reconocidas a los trabajadores (conf. arts. 1, 11, 15, 36, 39, 57 y 166, Const. prov. y 5, 75 incs. 12 y 22, 121 y 122, Const. nac.).

II.1. Por la primera de esas leyes, con el propósito de sortear las objeciones formuladas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Castillo" (CSJN Fallos: 327:3610) al art. 46 de la Ley de Riesgos del Trabajo (en cuanto atribuía competencia a la justicia federal para intervenir en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), se modificó el anterior esquema de revisión y se invitó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a

adherir a su Título I. En esa parte, la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo establece una vía administrativa previa para el planteo y resolución de los infortunios laborales gobernados por el régimen sustancial de la Ley de Riesgos del Trabajo. A la par del funcionamiento de un servicio de homologación (art. 3, LCRT), se prescribe la intervención de las ya existentes comisiones médicas jurisdiccionales (art. 1, cit.) y de la Comisión Médica Central (art. 2, íd.). Asimismo, se fijan reglas de trámite, la revisión administrativa ante esta última autoridad y la impugnación judicial ante los tribunales locales que correspondieren.

En lo que aquí interesa, según el art. 4 de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, la mentada adhesión importaría "...la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1º, 2º y 3º del presente y en el apartado 1 del artículo 46 de la ley 24.557 y sus modificatorias, así como la debida adecuación, por parte de los Estados provinciales adherentes, de la normativa local que resulte necesaria...".

II.2. La ley 14.997 hizo precisamente esto último, algo que los gremios actores ven como una delegación por parte de la Provincia de sus poderes reservados en materia de legislación y jurisdicción al gobierno nacional, que, a la vez, frustra en el camino el acceso irrestricto a la justicia al exigir un tránsito obligatorio previo por la instancia administrativa a la que aludí más arriba.

II.3. El señor Asesor General de Gobierno entiende que no se ha producido semejante cosa y, por eso, resiste la pretensión de inconstitucionalidad.

II.4. Ínterin entró a regir la ley 15.057 (B.O. de 27-XI-2018), con importantes consecuencias en el *sub examine*.

III. Porque no ha habido un traspaso o delegación de poderes constitucionalmente prohibida, la demanda de inconstitucionalidad es infundada.

III.1.a. Debe comenzarse por el argumento que hace eje en la aludida delegación del poder legislativo reservado a las provincias.

En realidad, la adhesión a una determinada regulación nacional por parte del legislador provincial no importa -de suyo- una transferencia de poder prohibida por el ordenamiento, en el sentido de descargar la atribución normativa misma de la que dicho órgano está investido por la Constitución a otra autoridad o poder para que en adelante este pase a ejercerla (CSJN Fallos: 148:430). A diferencia de ello, da cuenta del uso de un mecanismo varias veces empleado que en sí mismo no luce incompatible con el reparto de competencias propio de la estructura federal del Estado. Obsérvese que el tramo de la legislación nacional puesto en entredicho acuerda a las provincias la posibilidad de decidir adherirse a sus normas (lo que presupone que se estiman apropiadas para realizar el interés general en armonía con otras jurisdicciones del país; conf. Córdoba, ley 10.456; Corrientes, ley 6.429; Chaco, ley 2.856-L; Entre Ríos, ley 10.532; Formosa, ley 1.664; Jujuy, ley 6.056; Mendoza, ley 9.017; Misiones, dec.

177/18; Neuquén, ley 3.141; Río Negro, ley 5.253; Salta, ley 8.086; San Juan, ley 1.709-K; Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, ley 1.199), de la misma manera que no impide que resuelvan lo contrario. Ambos extremos, no solo uno de ellos, e inclusive el posible tránsito por el espacio intermedio entre los dos, representan todas formas de legítimo ejercicio del poder autonómico provincial.

Los demandantes omiten considerar este aspecto del asunto, pasando por alto el hecho de que con la sanción de la ley 14.997 los contenidos del Título I de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo se integran al derecho local. Tampoco reparan en que a igual resultado se habría arribado si la Legislatura hubiese replicado los contenidos de este título por medio de una ley y encomendado luego a la Administración nacional -verbigracia, mediante convenio- que sus órganos competentes se hicieran cargo de la gestión de los cometidos previstos en la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo.

III.1.b. No altera lo anterior la circunstancia de que tales contenidos de la normativa a la que se adhiere versen sobre una materia procesal, en principio ajena a las consideradas por el art. 75 inc. 12 de la Constitución federal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido el dictado de reglas adjetivas relacionadas con la aplicación del derecho común "...cuando fuesen razonablemente necesarias para el mejor ejercicio de los derechos" que las disposiciones de fondo prescriben (CSJN Fallos: 138:157; 299:45 y 328:4223).

Si, con arreglo a esta jurisprudencia, en el contexto de la cláusula de los códigos, el Congreso, por excepción, podría regular ciertas fases del procedimiento -se insiste: en la medida en que fueran relevantes para el efectivo cumplimiento de los contenidos materiales de la legislación común- no se advierte por qué habría de cuestionarse el bloque normativo que informa el presente caso cuando su vigencia no resulta de la emanación directa de la Ley de Riesgos del Trabajo sino de una expresa determinación legislativa de la Provincia.

III.2. Tampoco parece constitucionalmente objetable que, a partir de la ley 14.997, sean aplicables en la Provincia los reglamentos que el Poder Ejecutivo nacional o las distintas autoridades de aplicación del régimen de riesgos del trabajo hayan dictado con el fin de precisar o llenar los detalles del Título I de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, para su mejor ejecución.

Esa clase de normas secundarias, con el conocido límite de la inalterabilidad del espíritu de la ley, especifican ciertos pormenores de los institutos que esta consagra (Bielsa, Rafael; Derecho Administrativo, 7ma. Edición, Tomo I, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2017, pág. 305); así pasan a integrarse en el régimen aplicable (CSJN Fallos: 255:264; 262:468 y 312:1484). Ello, claro está, sin perjuicio de la potestad que en casos como el presente mantiene la legislatura provincial para revisar su compatibilidad con los intereses locales en cualquier tiempo.

III.3. Por tanto, no puede concluirse en que aquí haya habido una

transferencia de potestad legislativa, vedada por el ordenamiento.

No se ha producido una habilitación genérica o abierta para que otro poder -en el caso el Congreso- legisle en el futuro sobre la materia procedimental en cuestión con eficacia obligatoria para la Provincia. Lo que hubo fue la aceptación de la invitación a adherir a unas reglas específicas de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, manifestada por medio de un acto expreso y autónomo del legislador provincial. Se incorporó así al ámbito local un esquema normativo dado, vale decir, previamente establecido en su contenido y alcance (Título I, LCRT), porque la Legislatura lo ha considerado útil o conveniente para atender los conflictos que se suscitan a raíz de accidentes u otros padecimientos en el contexto de las relaciones laborales.

La conformidad instrumentada por la ley 14.997 comprende a dicho producto legislativo. Su objeto consiste en expresar la adhesión a un orden procedimental consagrado en la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo (LCRT) y su reglamentación. Difícil sería encuadrarla de otra manera sin desbordar su objeto, e impropio parangonarla a una suerte de rígido endoso *ex ante* favorable a la aplicabilidad en el ámbito provincial de cualquier clase de norma, actual o futura, de cualquier reforma al régimen de la LCRT que llegare a sancionar el Congreso nacional. Lo que implica afirmar por añadidura que, de producirse cambios regulatorios en la LCRT, para tornarlos operativos en su espacio jurisdiccional e incorporarlos al derecho local, la Provincia debería dictar nuevas leyes de adhesión para integrarlos al ordenamiento provincial.

IV.1. La otra gran línea de impugnación tiene que ver con la asignación a las comisiones médicas ya previstas en el art. 51 de la ley 24.241 del ejercicio de funciones que podrían catalogarse como "cuasi jurisdiccionales". Ello así, dado el rol protagónico que desempeñan en la "instancia administrativa previa" obligatoria en cuyo ámbito el trabajador afectado debe requerir la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, de su incapacidad y el otorgamiento de las correspondientes prestaciones previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo (art. 1, ley 27.348).

Con apoyo en el hecho de que las comisiones médicas son órganos no pertenecientes a las autoridades de la Provincia, los actores estiman infringido el art. 166 de la Constitución provincial, porque habría un desprendimiento de función judicial reservada (conf. arts. 5, 109, 116, 117, 121 y 122, Const. nac.).

Por cuanto entiendo que lo anterior no ha ocurrido, la demanda tampoco puede prosperar en este tramo.

IV.2.a. Ciertamente es que cuando está en juego la adjudicación de derechos y obligaciones de los particulares en el marco de una controversia, toda norma que confiera a organismos administrativos la potestad de dirimirla con carácter conclusivo en principio no es compatible con el orden constitucional (arg. arts. 109 y 116, Const.

nac.; CSJN Fallos: 247:646, cons. 18º). La determinación de incapacidades laborales, con obvias consecuencias sobre los derechos patrimoniales de las partes involucradas (arts. 31, Const. prov. y 17, Const. nac.), integra aquella estirpe de conflictos cuya decisión cabe reservar a los tribunales de justicia (art. 160, Const. prov.), esto es, a jueces propiamente tales, dotados de garantías que hacen a su independencia e imparcialidad (arts. 176, Const. prov. y 110 y 116, Const. nac.).

Con todo, como lo ha recordado la doctora Kogan, la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde antiguo ha reconocido la posibilidad de que órganos ajenos al Poder Judicial, autorizados por ley, en vista de sus especiales conocimientos técnicos, decidan en determinadas colisiones de derechos, siempre y cuando se haya previsto la revisión de lo resuelto por ante un juez. Es lo que en palabras del citado Tribunal implica el "control judicial suficiente", que podrá variar en atención a las modalidades de cada situación jurídica y la magnitud de los intereses en presencia, pero para su validez deberá asegurar que los organismos administrativos no cuenten con la atribución de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos (CSJN Fallos: 247:646; 291:448; 311:334; 319:1210; 328:651 y 333:935), lo que supone reconocer la facultad de todo interesado de acceder a una vía judicial revisora que garantice con razonable amplitud el debate y la prueba en el caso (causas A. 68.782, "Colegio de Bioquímicos de la Provincia de Buenos Aires", sent. de 22-XII-2008 y A. 69.346, "Orbis Mertig San Luis S.A.I.C.", sent. de 22-VIII-2012).

IV.2.b. Bajo tales parámetros, los arts. 21 y 22 de la Ley de Riesgos del Trabajo y 1 y 2 de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo atribuyen a las comisiones médicas, en una instancia administrativa previa y de índole obligatoria, la labor de determinar la naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad, el carácter y grado de la incapacidad y el contenido y alcances de las prestaciones en especie. También se las faculta a revisar el tipo, carácter y grado de la incapacidad y -en las materias de su competencia- a resolver cualquier discrepancia que pudiera surgir entre las aseguradoras de riesgos del trabajo y el damnificado o sus derechohabientes. A las reseñadas cabe agregar las funciones atribuidas en el ámbito de las comisiones al Servicio de Homologación, encargado de sustanciar y homologar los acuerdos por incapacidades laborales permanentes definitivas y fallecimiento (arts. 3, LCRT y 1 de su anexo).

Dejando a un lado lo vinculado con las tareas de homologación de acuerdos, es claro que en lo atinente a las decisiones emanadas de los mentados órganos administrativos, los diversos caminos que el sistema ofrece al dependiente -o sus derechohabientes- siempre permiten culminar en los estrados de la justicia laboral de la Provincia, sea por medio de una impugnación contra lo decidido por la Comisión Médica jurisdiccional (art. 2, segundo párr., LCRT), o bien -de optar por continuar en un segundo estadio del procedimiento administrativo- por conducto de recurso "directo" interpuesto frente a lo resuelto por la Comisión Médica Central como órgano

de revisión de lo determinado por la Comisión (art. 2, tercer párr., ley cit.).

En adición, la ley 15.057 (B.O. de 27-XI-2018) se encargó de precisar que la revisión judicial de las resoluciones dictadas por las comisiones médicas jurisdiccionales habría de ser promovida por el trabajador o sus derechohabientes a través de una "acción laboral ordinaria" y dentro del plazo allí indicado, prescindiendo -a tono con lo dispuesto en el art. 2, segundo párrafo de la LCRT- de la obligatoriedad de interponer recurso administrativo ante la Comisión Médica Central. Además, se confirió a las cámaras de Apelaciones del Trabajo a crearse el conocimiento de la impugnación contra las resoluciones emanadas de la Comisión Médica Central (arts. 2 y 103, ley cit.).

IV.2.c. Por lo dicho, las quejas de los demandantes no pueden compartirse, no solo porque no ha habido un desprendimiento o delegación indebida a los órganos administrativos nacionales, sino además por la falta de demostración de la arbitrariedad, iniquidad manifiesta o, en términos más generales, la irrazonabilidad del sistema al que se ha plegado la Provincia (art. 57, Const. prov.).

IV.3.a. A mayor abundamiento, la actividad de las comisiones médicas jurisdiccionales o de la Comisión Médica Central, si bien vinculada pero no confundible con lo estrictamente jurisdiccional, tampoco resulta descalificable desde el mirador que ofrece el art. 39 inc. 1 de la Constitución local, cuando reza que la Provincia tiene el deber de "...ejercer en forma indelegable el poder de policía en materia laboral".

La cláusula constitucional, mejor entendida en términos de "policía administrativa", atendiendo al gran margen regulatorio en materia de derechos del trabajo que se desprende del art. 75 inc. 12 de la Constitución nacional, en esencia apunta al quehacer de órganos ejecutivos caracterizado por el empleo de técnicas jurídicas específicas, entre las cuales se destacan la prevención, la información, el control y la sanción (Fiorini, Bartolomé; "Las infracciones en materia de trabajo" en Deveali, Mario L. (dir.); Tratado de Derecho del Trabajo, Tomo IV, LL, Buenos Aires, 1966, pág. 577). Es evidente que las funciones de los órganos a los que aluden los arts. 1 y 2 de la LCRT no se identifican con las apuntadas formas del obrar policial administrativo cuya delegación el texto fundamental prohibiría.

IV.3.b. No habiendo, entonces, reparos desde ese punto de vista, cabe reconocer que el marco normativo atacado trae una solución que, más allá de compartirse o no sus méritos o bondades (sobre los cuales no procede el escrutinio judicial; CSJN Fallos: 316:2044; 322:2346; 329:5567; 332:373; e.o.), tiende a evitar la conformación en la Provincia de estructuras y servicios administrativos que provee la autoridad nacional. Esto último es coherente con un estado de cosas signado por la emergencia administrativa, social y económica (cfr. leyes 14.812, 14.815, 15.022, 15.165 y 15.480) que exige al Estado conducirse con racionalidad en el gasto allí donde hacerlo no afecte derechos básicos, a fin de aplicar los recursos fiscales en modo tal que contribuya a satisfacerlos (art. 2 inc. 1, PIDESC).

Sumado a ello, como lo señalara la doctora Kogan en el punto III.2.b.i. de su voto, el uso por parte de la Provincia de instrumentalidades nacionales para cumplir con cometidos análogos a los examinados en esta causa registra diversos antecedentes, que incluso no han estado únicamente ceñidos al campo de las enfermedades o accidentes laborales (v. por ejemplo, ley 11.449, que aprobara el convenio entre la Provincia y la Prefectura Naval Argentina para que actúe como policía auxiliar de pesca).

IV.3.c. De más está aclarar que el sistema de reglas controvertido en autos tampoco infringe lo dispuesto en el art. 39 inc. 1, segundo párrafo de la Constitución provincial. Esta norma, sabido es, garantiza a los trabajadores que la tutela judicial en materia de conflictos laborales habrá de asignarse a tribunales especializados en la materia.

Según se ha dicho, el examen de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, con su adhesión por ley 14.997, interpretada en correspondencia con la ley 15.057, pone de manifiesto que (más allá de los recursos extraordinarios que correspondieren; arts. 161 incs. 1 y 3, Const. prov. y 14, ley 48) la única palabra judicial que dirime las instancias ordinarias, canalizadas básicamente a través de las vías impugnativas contra las decisiones de las comisiones médicas, corresponde a los órganos que componen el fuero del trabajo en la Provincia.

Todo esto termina por sellar la suerte desfavorable de la demanda en lo que al tópico de las delegaciones atañe.

V. En lo que respecta a la afirmación de que el esquema normativo configurado por el Título I de la Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo y la ley 14.997 viola la garantía a la tutela judicial continua y efectiva, a la par del acceso irrestricto a la justicia (art. 15, Const. prov.), como señala la doctora Kogan es claro que el régimen legal no impide al trabajador el acceso a la jurisdicción, sino que establece una vía administrativa previa, etapa que posibilita al afectado -sujeto de preferente tutela constitucional- o a sus derechohabientes una más rápida percepción de sus acreencias.

Por su parte, el art. 3 de la ley 27.348 establece que la Comisión Médica jurisdiccional deberá expedirse dentro de los sesenta días hábiles administrativos, contados desde "la primera presentación debidamente cumplimentada". Dicho plazo, que no luce irrazonable, es perentorio y su vencimiento deja expedita la vía judicial, siendo prorrogable por única vez con una limitación de treinta días y en razón de puntuales motivos debidamente fundados (art. 7, resol. SRT 298/17).

Y en lo cardinal, ha de insistirse en que, ante la disconformidad con lo decidido en sede administrativa, el interesado puede promover su impugnación ante los órganos jurisdiccionales provinciales del trabajo.

Se concretan así las garantías de libre acceso a la justicia y debido proceso (arts. 18 y 75 inc. 22, Const. nac.; 8 y 10, DUDH; 1.1, 8.1 y 25, CADH; 14, PIDCP y 15 y

39, Const. prov.).

VI. Para finalizar, en cuanto a la alegada violación de los principios de igualdad (art. 11, Const. prov.) y progresividad (art. 39 inc. 3, cit.) y la queja concerniente al número de comisiones médicas en funciones, adhiero a lo sostenido por la doctora Kogan en los puntos III.4. a III.5. de su voto para desestimar tales planteos.

VII. Por los fundamentos expuestos, oído el señor Procurador General, juzgo que la demanda debe rechazarse (art. 688, CPCC).

Voto por la negativa.

Costas a los demandantes vencidos (art. 68, CPCC).

A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Torres dijo:

Adhiero a los puntos III.1. a III.4. del voto de la distinguida colega que vota en primer término.

Asimismo, adhiero al punto III.5. en cuanto descarta el embate debido a la falta de acreditación de la violación denunciada.

Voto por la negativa.

Costas a los demandantes vencidos (art. 68, CPCC).

A la segunda cuestión planteada, la señora Jueza doctora Budiño dijo:

En los mismos términos que el señor Juez doctor Torres, comparto los fundamentos y la decisión que propone la señora Jueza doctora Kogan.

Voto por la negativa.

Costas a los demandantes vencidos (art. 68, CPCC).

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente

S E N T E N C I A

Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, por mayoría de fundamentos concordantes, oído el señor Procurador General, se rechaza la demanda.

Costas a la parte actora por su condición de vencida (art. 68, CPCC).

Por su actuación profesional en autos y en virtud del resultado obtenido, regúlense los honorarios de los letrados patrocinantes de la parte actora, doctor Gastón Valente en el equivalente en pesos a diecisiete (17) *Jus* ley 14.967, los correspondientes a los doctores Santiago Pavón Jaureguiberry, Diego Cristian Souto y Adriana Inés Rodríguez, en el equivalente en pesos a doce (12) *Jus* ley 14.967, a cada uno; y los del señor Asesor General de Gobierno en el equivalente a cincuenta y dos (52) *Jus* ley 14.967 (arts. 1, 2, 9, 13, 15, 16, 22, 24, 28, 29, 30, 49 y 54, ley 14.967; causa I. 73.016, "Morcillo", resol. de 8-XI-2017 y Acuerdo SCBA 4159, dictado el 13-VIII-2024).

A las sumas indicadas deberá adicionársele un 10% (conf. arts. 12 inc. "a" y 16, ley 6.716 -texto según leyes 8.455, 10.268 y 11.625-) y el porcentaje que corresponda según la condición tributaria de los mencionados profesionales frente al Impuesto al Valor Agregado.

Regístrese, notifíquese de oficio y por medios electrónicos (conf. resol. Presidencia 10/20, art. 1 acápite 3 "c"; resol. SCBA 921/21).

Suscripto por el Actuario interviniente, en la ciudad de La Plata, en la fecha indicada en la constancia de la firma digital (Ac. SCBA 3971/20).

Firmantes

Funcionario: KOGAN Hilda JUEZA --- Certificado Correcto

Funcionario: TORRES Sergio Gabriel JUEZ --- Certificado Correcto

Funcionario: SORIA Daniel Fernando JUEZ --- Certificado Correcto

Funcionario: BUDIÑO Maria Florencia JUEZ --- Certificado Correcto

Fecha: 14/2/2025 12:38:59 **Funcionario:** MARTIARENA Juan Jose SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA --- Certificado Correcto

Registración

Registro: REGISTRO DE SENTENCIAS DE SUPREMA CORTE - **Número:** RS- 1-2025 - **Código acceso:** 557E515B - **PUBLICO**

Registrado por: MARTIARENA Juan Jose - **Fecha registraci3n:** 14/02/2025 12:39