



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

L-125199-1

“Coronel, Alberto Francisco c/
OMINT ART S.A. s/
Accidente de Trabajo -
Acción Especial”
L. 125.199

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Tribunal de Trabajo N° 1 del Departamento Judicial de Quilmes, resolvió previamente a dar traslado de la demanda decretar la inconstitucionalidad de la ley 14.997 con la consecuente inaplicabilidad de los artículos 1 a 4 de la Ley 27.348 y su modificación al artículo 46 de la ley 24.557. Junto a ello, también declaró la inconstitucionalidad de los art. 8 apartado 3, 21, 22 y 46 -en su texto original- de la ley 24.557, así como del decreto 717/96, asumiendo plena competencia para entender en las presentes actuaciones incoadas por el señor Alberto Francisco Coronel contra OMINT Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A., por la cual persigue el cobro de prestaciones dinerarias de ley con motivo del accidente de trabajo que denuncia a fs. 10/29 (v. fs. 33/40).

Para resolver en el sentido indicado el Tribunal de Trabajo interviniente recordó que la referida ley 27.348 extrae de la competencia de los tribunales ordinarios todos los litigios que tengan como objeto de reclamo las contingencias derivadas de accidentes y enfermedades del trabajo (artículos 8 apartado 3, 21, 22 y 46 de la Ley 24.557 y 1 a 4 de la Ley 27.348), circunstancia por la cual entendió que debía dilucidarse en forma previa si correspondía o no la competencia del Tribunal para entender en la acción, aclarando -ante la ausencia de la traba de la litis- que su respuesta no implicaba anticipo alguno de su opinión respecto del fondo de la contienda, la que quedaba diferida para su oportunidad, de conformidad con las normas del debido proceso, con cita de los artículos 18 de la Constitución Nacional y 15 de la local.

Adelantando su decisión en cuanto a que resultaba competente para entender el reclamo incoado, partió por señalar que las disposiciones de la Ley 27.348 resultaban

aplicables en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires por la adhesión formulada a través de la Ley 14.997, en virtud de la cual, entendió que, en ejercicio de la atribución constitucional que emana del art. 31 de la Constitución Nacional, le correspondía avocarse a controlar su constitucionalidad.

En este orden de ideas, interpretó que la Ley provincial 14.997 en cuanto adhiere a la normativa prevista en los artículos 1 a 3 de la ley nacional 27.348 y al apartado 1 del art. 46 de la ley 24.557, resulta inconstitucional.

En lo que cabe destacar por constituir materia de agravios, el colegiado de origen arribó a la mentada conclusión con apoyo en los siguientes fundamentos:

a.- Aseveró, por un lado, como consecuencia de los términos en que fuera formulada la invitación a las provincias a adherir al régimen nacional, que la norma viola la autonomía provincial, lo que implica -según sostuvo- una implícita delegación en favor de la administración nacional de la totalidad de las competencias necesarias de las cuales están constitucionalmente investidas las provincias. Afirmó en este sentido que, producto del sistema federal de gobierno que la Constitución Nacional adopta, se impone una distribución de competencias entre los regímenes nacional y provinciales, estableciéndose en el artículo 5 de la Constitución Nacional que corresponde a las provincias asegurar la administración de justicia, como una de las funciones esenciales que hacen a su autonomía. Agregó, que no se trata de las facultades no delegadas previstas por el artículo 121 de la Carta Magna, sino de aquéllas que aparecen expresamente reservadas por los Estados provinciales como atribuciones exclusivas y no delegables.

Recordó, en ese sentido, que una norma constitucional no puede ser alterada o dejada sin efecto por otra norma de jerarquía inferior, aclarando, a su vez -con apoyo en doctrina autoral y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que citó-, que sólo podría alterarse el reparto constitucional de poderes a través de una eventual reforma constitucional (v. fs. 34 vta./35).

Concluyó así que las provincias no pueden desligarse de su facultad/deber de administrar justicia en sus respectivos territorios, ni adherir a invitación alguna en tal sentido a través de una simple ley, sin violentar la Constitución Nacional. Máxime, cuando tal adhesión



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

L-125199-1

no sólo implica una renuncia de carácter general a dictar las normas de procedimiento, sino además consentir incluso que sea la Nación quien las sustituya en tal tarea, a través de la actuación de un organismo administrativo como es la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

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 artículos 5, 75 inciso 12, 121 y 122 de la Carta Magna y, en suma, las bases de nuestro sistema federal de gobierno, declarando su inconstitucionalidad.

b.- En otro orden de consideraciones, complementó su razonamiento en sustento de la solución arribada, refiriendo que la adhesión formulada por la Provincia de Buenos Aires a través de la ley 14.997 viola la garantía de acceso irrestricto a la justicia -artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires-, en virtud del cual se garantiza a todos los hombres que quieran habitar su suelo el acceso a la misma sin limitación alguna, resultando estéril cualquier posible discusión sobre la hipotética conveniencia o utilidad del trámite administrativo previo que se intenta imponer a los trabajadores siniestrados, como condición de tránsito previo y obligatorio al inicio de una acción judicial.

Afirmó, a su vez, -con sustento en doctrina de esa Suprema Corte que individualizó- que la garantía de acceso irrestricto a la justicia debe reforzarse respecto de las personas incapacitadas, entre las que deben incluirse las víctimas de infortunios laborales que persiguen su justa reparación, aún cuando la pretendida discapacidad en reclamo fuese mínima (v. fs. 36 y vta.).

Así, entendió que la ley 14.997 en cuanto adhiere al procedimiento administrativo previsto por la ley 27.348, pretende vedar a los trabajadores siniestrados el ilimitado acceso a la justicia del que gozan e imponerles un recorrido previo por la instancia administrativa, imposición que juzgó a todas luces inconstitucional.

En otro orden, señaló que desactivada la aplicación al caso en concreto de la ley 14.997, y por consiguiente de las disposiciones del Título I (artículos 1 a 4) de la ley 27.348 y

de las reformas que la misma introdujera al artículo 46 de la L.R.T., resultaba indispensable analizar si las normas adjetivas de la ley 24.557 (art. 21, 22, y 46 -en su texto original-) y su decreto reglamentario 717/96, se adecuaban al diseño legal impuesto por la Constitución Nacional.

En respuesta a dicho interrogante resolvió que, siguiendo el criterio históricamente elaborado por ese Címero Tribunal, las normas en cuestión resultan ser manifiestamente inconstitucionales, en virtud de que avasallando las autonomías provinciales, se veda a los trabajadores accidentados y/o enfermos el acceso irrestricto a la justicia y el derecho a un debido proceso, violando los arts. 5, 18, 75 inc. 12, 92 inc. 2, 109 y 121 de la Constitución Nacional, los arts. 1, 15, 39 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, el art. 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá 1948), el art. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica -1969) y el art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Todo ello, a su vez, con sustento en doctrina emanada asimismo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que individualizó (v. fs. 37 vta.).

Como corolario de lo expuesto, declaró la inconstitucionalidad de la Ley 14.997 y la consecuente inaplicabilidad al caso de autos de los arts. 1 a 4 de la Ley 27.348 y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 8 apartado 3, 21, 22 y 46 -en su texto original- de la Ley 24.557, así como del decreto 717/96 que reglamenta el procedimiento ante las comisiones médicas y las posibilidades y condiciones para recurrir las resoluciones que allí se dicten, asumiendo, en consecuencia, competencia plena para intervenir en los presentes actuados (v. fs. 37 vta.).

II.- Contra dicho modo de resolver se alzó la demandada, por apoderada, deduciendo recurso extraordinario de inconstitucionalidad, a través de presentación electrónica de fecha 11 de abril de 2019, cuya copia en PDF se anexa como archivo adjunto al Sistema SIMP Procedimientos de la Procuración General, remedio que resultó concedido en la instancia ordinaria a fs. 45 y vta.

III.- En apoyo de la vía de impugnación deducida que motiva mi intervención en autos



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

L-125199-1

a tenor de lo contemplado en el art. 302 Código Procesal Civil y Comercial y el alcance de la vista notificada electrónicamente en fecha 2 de junio del año en curso, denuncia la recurrente que el decisorio en examen viola innumerables premisas básicas determinadas por la ley 24.557 y sus modificatorias. Señala en tal sentido que el Tribunal ha considerado la inconstitucionalidad de la ley 14.997, por cuyo medio la Provincia de Buenos Aires adhiere a la ley nacional n° 27.348, por considerarla en primer lugar, contraria a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires al oponerse al régimen federal de gobierno; por quitar autonomía a las provincias y centrar el poder de administración de justicia en el orden nacional, cuestión que entiende no resulta así. 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 la ley 27.348 en su art. 2 una amplia vía recursiva que permite acudir al juez natural competente en caso de desacuerdo.

Con el mismo objetivo, señala que la vía administrativa no importa una injerencia indebida en la instancia jurisdiccional, la que entiende no se declina. En su sustento trae a colación que la garantía del debido proceso puede traducirse en la obligación del Estado consistente en asegurar que toda persona goce, dentro del marco de un procedimiento que concluye en una sentencia judicial, de determinados derechos relativos a la calidad de la defensa de sus intereses, a fin de que el pronunciamiento que se dicte resulte ajustado a derecho.

Entiende que al encontrarse garantizada la revisión judicial de la resolución de la Comisión Médica Jurisdiccional, más allá de la reconocida ante la propia 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.

Complementa su ataque sosteniendo 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.

Destaca 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 u jurisdicciones, por ejemplo, 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 26.635), o la necesidad de agotar la vía administrativa previa en el fuero contencioso administrativo, procedimientos que califica como de larga data y con 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.

Estima 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 encuentran suficientemente limitadas, diferenciándose de lo establecido por los arts. 21, 22, 16 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, Ángel c/ Cerámica Alberdi", "Venialgo, Inocencia c/ Mapfre" y "Obregón, Francisco c/ Liberty", pues lo que allí se analizó fue la centralización federal de los reclamos en detrimento de la jurisdicción local y no la legitimidad de fijar una instancia administrativa previa con carácter obligatorio.

Sostiene igualmente que lo establecido por el art. 1 de la ley 27.348 no configura un avasallamiento a los derechos del trabajador, sino todo lo contrario, en atención a que 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.), 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. Refiere asimismo que tampoco menoscaba lo normado por los arts. 14, 14 bis y 18 de la



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

L-125199-1

Constitución Nacional, ni los arts. 15 y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Trae a colación en su sustento la doctrina precisada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Fernández Arias c/ Poggio", precedente en el que se resolviera la validez de la creación de órganos administrativos con facultades jurisdiccionales, siempre que su actividad se encuentre sometida a limitación jerárquica constitucional que no es lícito trasgredir, entre las que figura el control judicial suficiente de sus pronunciamientos.

Deja planteada la cuestión constitucional manteniendo y formulando reserva del caso federal para ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

IV.- Impuesto en los términos aludidos del contenido de la queja ensayada, procederé al examen particular de las causales invocadas por la recurrente en respaldo de su intento revisor, adelantando mi opinión en el sentido desfavorable a su procedencia.

De modo liminar resulta menester aclarar que en virtud de lo previsto en el art. 161 inc. 1 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la vía intentada se abre ante el exclusivo supuesto en que en la instancia ordinaria se haya controvertido y decidido la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos provinciales confrontados con normas de la constitución local (conf. S.C.B.A., causas L. 93.212, sent. del 11-IV-2012; L. 116.822, sent. del 6-V-2015; C. 108.529, sent. del 29-VIII-2017, entre otras).

Sentado lo anteriormente expuesto, penetrando en el análisis específico del decisorio impugnado, se desprende que las cláusulas constitucionales sobre las que el sentenciante de grado acuñó el razonamiento cuya conclusión motivara el alzamiento en estudio, se entroncan tanto en la Constitución nacional como en la provincial.

En efecto, el Tribunal de grado 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 1 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, 116, 121 y 122 de la Constitución Nacional y, en suma, las bases de nuestro sistema federal de gobierno, por lo que no le cabía otra posibilidad que decretar la inconstitucionalidad (v. fs. 35

vta.).

No obstante ello, debo decir a su vez que se reitera la hipótesis registrada en la causa L. 121.915, "Medina", cuyo dictamen emitiera con fecha 26-IX-2018, en el que tuve ocasión de señalar que *"...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 en tales preceptos de la carta provincial (art. 36 inc. 7; 103 inc. 13), con normas de la Constitución nacional (arts. 14, 17, 18, 29, 121, 122) materias éstas ajenas al contenido del remedio intentado y propio en su caso del de inaplicabilidad de ley"* (conf. S.C.B.A., causas C. 98.720, resol. del 21 -IV-2010; C. 103.326, resol. del 8-II-2012 y C. 116.585, resol. del 11-IV-2012; entre otras)".

"El superior Tribunal provincial, ampliando el razonamiento citado, sostuvo que "Tal postura no implica convertir 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 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 casuas 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



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

L-125199-1

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.)..."

Dicho criterio ha sido ulteriormente reiterado por esta Procuración General al emitir opinión en las causas L. 123.465 (dict. del 29-VII-2019), L. 123.198 (dict. del 7-X-2019), L. 123.465 (dict. del 29-VIII-2019), L. 123.717 (dict. del 21-X-2019); L. 123.758 (dict. del 27-XII-2019), L. 124.006 (dict. del 9-III-2020), L. 124.301 (dict. del 10-III-2020), L. 124.597 (dict. del 12-III-2020) -entre otras-, oportunidad en la que además se señaló -tal como cabe hacerlo en la especie- que un motivo más define la suerte adversa del remedio en análisis, pues se advierte a simple lectura del embate articulado que el mismo gira en torno a poner en resalto las cualidades de la ley nacional 27.348, en lo particular, su contribución a la celeridad en la resolución de conflictos laborales en materia de accidentes y enfermedades derivadas del trabajo, cuestión que afirma ser respetuosa y complaciente de los mandatos establecidos en los arts. 14, 14 bis y 18 de la Constitución de la Nación, como de los arts. 15 y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, lo que impide evidenciar un ataque concreto y razonado contra los fundamentos, normativos y axiológicos, que lograron formular la convicción del *a quo* sobre las inconstitucionalidades pronunciadas, por lo que dicha estrategia impugnatoria resulta deficitaria toda vez que deja incólumnes los argumentos expuestos por el Tribunal de origen para la declaración de inconstitucionalidad que agravia a la parte.

Sabido es, por su parte, que el objeto del recurso extraordinario de inconstitucionalidad es el de corregir errores *in iudicando* cometidos al apreciarse el apego de una norma local a la Constitución provincial (art. 161 inc. 1 de la Const. Prov. y 299 y 300 del C.P.C.C.). De allí que la impugnación efectuada por este carril debe referirse a las motivaciones esenciales del pronunciamiento objetado que dan sustento a la declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad, según el caso, demostrando su desacierto (Conf. S.C.B.A., causas A. 68.975, sent. del 26-VIII-2009; A. 68.436, sent. del 25-VIII-2010; A. 70.965, sent. del 4-IX-2013; A. 72.898, resol. del 5-III-2014).

En tal sentido, ha señalado oportunamente V.E. que el recurso de inconstitucionalidad en su desarrollo expositivo debe ser autosuficiente, esto es, demostrar los errores jurídicos que

a juicio del recurrente padece el fallo que impugna (conf. S.C.B.A., causas Ac. 32.929, sent. del 30-XI-1984, "D.J.B.A", t. 128, pág. 330; Ac. 83.866, sent. del 16-IV-2003; Ac. 88.944, sent. del 11-V-2005; A. 69.574, sent. del 30-V-2012; A. 70.305, sent. del 3-VII-2013; A. 70.568, sent. del 20-XI-2013, entre otros), recaudo éste que, como se ha demostrado, no se abastece en la especie.

Reiterando los términos con los que se han decidido casos análogos, resta decir que: *“Resulta requisito indispensable de una adecuada fundamentación del recurso en análisis la impugnación concreta, directa y eficaz de las motivaciones esenciales que contiene el pronunciamiento. Tarea que no se cumple cuando el impugnante se limita a anteponer una línea argumental distinta a la del juzgador, omitiendo realizar el reproche oportuno a un basamento primordial del pronunciamiento atacado”* (conf. causas Ac. 32.929 y Ac. 83.866, citadas; A. 68.446, "Russo", sent. del 12-VIII-2009; A. 70.188, sent. del 13-XI-2013; A. 72.289, resol. del 5-II-2014).

V.- En orden a las consideraciones efectuadas y las que hube de reproducir en honor a la celeridad y economía procesal, estimo deberá V.E. disponer el rechazo del recurso extraordinario de inconstitucionalidad que dejo examinado.

La Plata, 14 de julio 2020.

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

14/07/2020 09:41:38