

A C U E R D O

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo establecido en el art. 4 del Acuerdo n° 3971/2020, procede al dictado de la sentencia definitiva en la causa L. 124.309, "Delgadillo, Jorge Gustavo contra Ministerio de Seguridad. Accidente de trabajo - acción especial" con arreglo al siguiente orden de votación (Ac. 2078): doctores **Kogan, Soria, Genoud, Pettigiani, Torres, de Lázzari**.

A N T E C E D E N T E S

El Tribunal de Trabajo n° 1 del Departamento Judicial de Quilmes declaró la inconstitucionalidad de la ley provincial 14.997 y su competencia para intervenir en las presentes actuaciones (v. fs. 108/115).

Se interpuso, por la Fiscalía de Estado, recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley (v. presentación electrónica de fecha 15 de julio de 2019).

Dictada la providencia de autos y encontrándose la causa en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar la siguiente

C U E S T I Ó N

¿Es fundado el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley?

V O T A C I Ó N

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

I. El tribunal de grado declaró -como cuestión previa- la inconstitucionalidad de la ley 14.997 y la

inaplicabilidad de los arts. 1 a 4 de la ley 27.348, en las presentes actuaciones promovidas por el señor Jorge Gustavo Delgadillo contra el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Fiscalía de Estado, en su carácter de empleadora autoasegurada), mediante la cual procura el pago de las prestaciones dinerarias previstas en el régimen especial de reparación de infortunios laborales (leyes 24.557 y 26.773), por la incapacidad que contrajera a consecuencia del accidente de trabajo que alegó haber padecido el día 21 de septiembre de 2016 (v. fs. 108/115).

Indicó el juzgador que en autos se reclama con base en un infortunio regido bajo la órbita de la ley 24.557, modificada por las leyes 26.773 y 27.348, y que dicho plexo normativo sustrae de la competencia de los tribunales ordinarios todos los litigios que tengan como objeto una pretensión indemnizatoria vinculada a accidentes y enfermedades del trabajo -arts. 8 apartado 3, 21, 22 y 46 de la Ley de Riesgos del Trabajo y 1 a 4 de la ley 27.348- (v. fs. 108 *in fine* y vta.).

En tales condiciones, sostuvo que correspondía dilucidar -inicialmente- si la acción intentada podía tramitarse por la vía elegida y por ante ese órgano jurisdiccional, aunque no estuviera aún trabada la litis, en tanto su tratamiento no implicaba adelantar opinión con relación a las cuestiones que hacían a la esencia de los asuntos en debate, debiendo estas últimas quedar diferidas para luego de sustanciarse la causa, de conformidad con las normas del

debido proceso (v. fs. 108 vta.).

Anticipó que dicho tribunal era competente para entender en las presentes actuaciones, pues si bien las disposiciones de la ley 27.348 resultarían -en principio- aplicables en el ámbito de la provincia de Buenos Aires en virtud de la adhesión que a ese régimen legal hubo de llevar a cabo la ley 14.997 (B.O. de 8-I-2018), al aceptar la "invitación" cursada por el gobierno nacional, esta última no superaba el test de constitucionalidad, toda vez que vulnera la autonomía provincial y la garantía de acceso irrestricto a la justicia (v. fs. 108 vta./111 vta.).

En sustento de tal postura indicó que la "adhesión" a la que alude el art. 4 de la ley 27.348 conlleva la implícita "delegación" en favor de la administración nacional de "...la totalidad de las competencias necesarias" de las cuales están constitucionalmente investidas las provincias (v. fs. 109 *in fine*).

Explicó que el art. 5 de la Constitución nacional impone a estas últimas asegurar la administración de justicia como una de las funciones esenciales que hacen a su existencia misma como entes autónomos. No se trata -continuó- de las denominadas facultades "no delegadas", sino de aquellas que aparecen expresamente "reservadas" como atribuciones exclusivas y no delegables (v. fs. 109 vta.).

En concreto, remarcó, 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 -como en el caso- tal adhesión no solo implica una renuncia de carácter general a dictar normas de procedimiento, sino también a consentir que sea la Nación quien las sustituya en esa tarea a través de un organismo administrativo como lo es la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (v. fs. 110 *in fine* y vta.).

En otro orden de ideas, precisó que la garantía prevista por el art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no admite condicionamientos ni restricciones de ningún tipo o especie al acceso a la justicia, tornando ello estéril cualquier posible discusión sobre la hipotética conveniencia o utilidad del trámite administrativo previo que se intenta imponer a los trabajadores siniestrados como condición para a iniciar una acción judicial (v. fs. 110 vta. *in fine* y 111).

Invocó, además, en apoyo de su decisión, la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación emanada de la causa "Giménez Vargas Hnos. Soc. Com. e Ind. c/ Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza", sentencia de 9-XII-1957 (CSJN Fallos: 239:343) y de esta Suprema Corte en los autos C. 94.669, "Álvarez, Avelino y otra contra El Trincante S.A. y otros. Daños y perjuicios" (sent. de 25-IX-2013) y C. 119.722, "L., S. C. contra M., J. L. Homologación convenio alimentos" (sent. de 16-VIII-2017; v. fs. 109 vta. *in fine* y 111 y vta.).

Sobre tales bases declaró la inconstitucionalidad de la ley 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 la facultad jurisdiccional y la competencia que corresponde a la provincia en orden al dictado de la normativa procesal, pretendiendo, además, vedar a los trabajadores siniestrados el ilimitado acceso a la justicia del que gozan, al imponerles un recorrido previo por la instancia administrativa, vulnerando de tal modo las disposiciones de los arts. 5, 75 inc. 12, 121 y 122 de la Constitución nacional y 15 de la Constitución provincial (v. fs. 109 vta. y fs. 111 vta.).

Desactivada la aplicación al caso concreto de dicha normativa y, por su conducto, de los arts. 1 a 4 de la ley 27.348, el tribunal de origen también decretó la inconstitucionalidad de los arts. 21, 22 y 46 de la ley 24.557 -en la redacción original- y del decreto reglamentario 717/96, y su competencia para intervenir en autos (v. fs. 112/113).

II. Contra dicha decisión el Fisco provincial interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley.

Alega que la Provincia de Buenos Aires establece las reglas de su administración de justicia y no existe manda constitucional o legal que, en torno a la instancia administrativa previa, determine específicamente una prohibición o limitación.

Manifiesta que la supuesta delegación de

atribuciones propias de los estados locales en materia de justicia no es tal, pues el propio art. 2 de la ley 27.348 (al que adhiere la ley 14.997 tachada de inconstitucional) establece que una vez agotada la instancia administrativa "...el trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...". De allí que, afirma, no se verifica renuncia ni delegación de ninguna facultad, pues todos los siniestros -sin distinción o límite- pueden ser sometidos a la instancia revisora judicial.

Refiere que no se ha probado en el caso concreto lesión alguna a los derechos subjetivos de la trabajadora, ni su relación causal con el hecho que se denuncia. Añade que la expectativa de cobro del resarcimiento no se disipa, sino que queda asegurada por imperio de la ley en la instancia correspondiente, quedando a resguardo una eventual revisión ante la justicia ordinaria.

Aduce que el control de constitucionalidad debe ejercerse con suma prudencia en aras de no afectar el principio republicano de división de poderes, estando vedado a los jueces expedirse sobre la conveniencia o acierto de las leyes. En tales condiciones, explica, la declaración de invalidez constitucional de una norma debe erigirse como la *ultima ratio*, y solo llevarse a cabo en casos extremos.

Señala que es falsa la aseveración de que la adhesión efectuada al sistema que establece la ley 27.348 importa violentar la autonomía provincial a través de delegaciones inadmisibles de facultades reservadas. Ello así, toda vez que el dictado de este último régimen legal encuentra su justificación en el Convenio 17 de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto determina que las legislaciones nacionales establecerán las medidas de control y los procedimientos para la revisión de las indemnizaciones que se estimen necesarios; así como las disposiciones que, de acuerdo con las condiciones particulares de cada país, sean las más adecuadas para garantizar, en toda circunstancia, el pago de la indemnización a las víctimas de accidentes y sus derechohabientes, y para garantizarlos contra la insolvencia del empleador o del asegurador (conf. arts. 8 y 11).

Insiste en argumentar que ni la provincia ha dejado de administrar justicia, ya que habrá de resolver en la instancia judicial los casos en que un trabajador considere que sus derechos no han sido reconocidos en las instancias administrativas previas, ni tampoco ha habido una renuncia general y anticipada a dictar normas de procedimiento. Tampoco, dice, existe una supuesta violación de las garantías constitucionales de acceso irrestricto a la justicia y del debido proceso.

En este último aspecto, refiere que la configuración de una instancia administrativa especializada ha sido admitida por la jurisprudencia,

aunque condicionándola a la ulterior revisión judicial suficiente y a que no conlleve una prolongada secuela temporal que, en los hechos, signifique privar de la posibilidad oportuna de acudir a los estrados judiciales, lo que ocurre en este caso, donde la ley prevé una duración del trámite de sesenta días hábiles, prorrogables solo por treinta días, sin que ello parezca irrazonable.

Denuncia que el tribunal de grado declaró la inconstitucionalidad de la ley 14.997 solo a través de meras apreciaciones abstractas, ya que no se ha planteado un obstáculo concreto y específico de la demandante para acceder, de así requerirlo, a la justicia provincial del trabajo una vez reunidos los recaudos de admisibilidad de la acción.

Sostiene que tampoco pudo válidamente el juzgador sustentar su pronunciamiento en la jurisprudencia de la Corte federal proveniente de la causa "Castillo", ni de la doctrina de esta Suprema Corte establecida a partir del fallo "Quiroga", pues en tales antecedentes se descalificó constitucionalmente al art. 46 de la ley 24.557 en cuanto declaraba competente a la justicia federal para entender en los recursos dirigidos contra las resoluciones emitidas por las comisiones médicas, situación muy diferente a la que se verifica en el régimen que establecen las leyes 27.348 y 14.997, que claramente atribuyen jurisdicción a la justicia ordinaria del fuero laboral provincial.

En el epílogo de la crítica, la recurrente

formula algunas consideraciones sobre las diferencias que se verifican entre los regímenes especiales de las leyes 24.557 y 27.348. Invoca, asimismo, que con la definición de grado se compromete el interés público al encontrarse interesados todos los trabajadores que se desempeñan en el ámbito territorial de la Provincia de Buenos Aires, constituyendo una cuestión de gravedad institucional.

Finalmente, peticiona que se establezca una doctrina legal conforme lo prescribe el art. 31 bis, último párrafo, de la ley 5.827 y sus modificatorias, y se revoque la resolución de grado en lo que ha sido materia de agravio.

III. El recurso prospera.

III.1. En lo que resulta relevante memorar, por medio de la ley 14.997 (B.O. de 8-I-2018) 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 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. 1°, 2° y 3° 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 en adelante (art. 5, Cód. Civ. y Com. de la Nación), circunstancia que se verifica en la especie.

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, a 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 (arts. 5 y 123).

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. 168 a 180), 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.

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 de fondo que le incumbe sancionar (CSJN Fallos: 138:154 y 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 la Ley Nacional de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (ley nacional 26.485) por la 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 el 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, correspondiendo en este aspecto revocar la decisión del tribunal de grado.

Además, cabe señalar que dicha normativa cumple con los lineamientos previstos en el Convenio 17 de la Organización Internacional del Trabajo (relativo a la indemnización 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 estimen 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 las más adecuadas para garantizar, en toda circunstancia, el pago de la indemnización a las víctimas de accidentes y a sus derechohabientes, y para garantizar 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, se dispuso que el trámite reglamentado por dicho decreto consagra un procedimiento voluntario, y finalizado el mismo, la percepción por el trabajador de la indemnización depositada ante la caja de accidentes implica 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 prosiguió este procedimiento hasta su conclusión con el cobro (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 (causas L. 43.032, "Goicoechea", sent. de 17-XII-1989; L. 56.608, "Pippo", sent. de 19-XII-1995 y 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 garanticen 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 E.E. U.U.) 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 "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 ésta sea "suficiente" y que no

conlleven 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", Expte. n° CNT 37.907/2017/CA1 - Sala II, donde se debatía sobre la desestimación de un planteo de inconstitucionalidad de los arts. 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 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 provinciales de trabajo, 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; 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 (causas L. 75.708, "Quiroga", sent. de 23-IV-2003; L. 82.688, "Fedczuk", sent. de 14-IV-2004 y 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 suscitaran 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 que la Corte Suprema de Justicia de la Nación intervino en conflictos de competencia suscitados entre la jurisdicción federal y la local (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 (causa 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 (causa L. 117.238, "Giavotto Saladino", sent. de 27-V-2015; e.o.).

III.2.b.vi. Sentado ello, no puedo dejar de señalar que a partir de la sanción de la mencionada ley 15.057 (B.O. 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 2°, segundo párrafo, de la ley 27.348 complementaria de la Ley de Riegos del Trabajo o la que en el futuro la reemplace" (art. 2 inc. "j", primer párr.), disponiendo que "...hasta tanto se ponga 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 de 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.2.c. En virtud de lo dicho, considero que la ley 14.997 y, por su conducto, la aplicación de las normas pertinentes de la ley 27.348, no importan 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 o un decreto 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 *ultima ratio* del orden jurídico (causas L. 62.704, "Caamaño de Trincado", sent. de 29-IX-1998; L. 74.805, "Menéndez", sent. de 21-III-2001; Ac. 87.787, "C., S.", sent. de 15-III-2006; L. 117.462, "Dell Acqua", sent. de 20-VIII-2014 y L. 119.002, "Carabajal", sent. de 25-IV-2018; CSJN Fallos: 260:153; 286:76; 288:325; 300:241 y 1087; 301:1062; 302:457 y 1149; 303:1708; 324:920 y 335:2333; e.o.).

IV. Por lo expuesto, propongo hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley deducido, revocar el pronunciamiento de grado en cuanto decretó la inconstitucionalidad de la ley 14.997, cuya validez constitucional y aplicabilidad al caso, así como la de la ley 27.348 (arts. 1 a 4, en lo pertinente, dado el estricto marco de debate aquí traído) se declaran. Asimismo, establecer la incompetencia en este estado del tribunal interviniente para entender en la presente causa, debiendo disponerse el archivo de las actuaciones.

Atento las dificultades interpretativas y dada la naturaleza de la cuestión tratada, las costas de ambas instancias deberán ser soportadas en el orden

causado (arts. 68 segundo párr. y 289, CPCC).

Con el alcance indicado, voto por la **afirmativa.**

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

I.1. El tribunal de trabajo interviniente declaró *in limine litis* 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 (cfr. arts. 5, 75 inc. 12, 121 y 122, Const. nac.; 1, 15, 39 y 57, Const. prov.; v. fs. 108/115).

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 LCRT establece una vía administrativa previa para el planteo y resolución de los infortunios laborales gobernados por el régimen sustancial de la LRT. 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 de 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 arts. 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...".

I.2. La ley 14.997 hizo precisamente esto último, algo que los jueces de grado estimaron que contenía o expresaba una delegación por parte de la Provincia de sus poderes reservados en materia de legislación y jurisdicción al gobierno nacional que, a la vez, frustraba 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.

I.3. La recurrente entiende que no se ha producido semejante cosa y, por eso, controvierte la decisión señalada.

II. Porque no ha habido un traspaso o delegación de poderes constitucionalmente prohibida, el agravio prospera.

II.1.a. Debe comenzarse por abordar 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 pasen 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.

El fallo recurrido omite 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 LCRT se integran al derecho local. Tampoco repara 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 LCRT.

II.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; 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 LRT sino de una

expresa determinación legislativa de la Provincia.

II.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 LCRT, 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 ésta 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; 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.

II.3. En suma, asiste la razón a la recurrente cuando denuncia que el tribunal de instancia erró a la hora de concluir, sin más, que mediaba 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 LCRT, 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 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 incorporarlos al ordenamiento provincial. Consecuentemente, corresponde poner en conocimiento de la Legislatura esta circunstancia.

III.1. Una segunda argumentación desplegada por el *a quo* 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" de carácter obligatorio 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 LRT (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, la sentencia impugnada estima infringidos los arts. 5, 121 y 122 de la Constitución nacional porque habría un desprendimiento de función judicial reservada, y también el art. 75 inc. 12 antes mencionado, que consagra la inalterabilidad de las jurisdicciones locales y la resultante competencia de los tribunales provinciales para conocer en causas judiciales según que las cosas o las personas cayeren bajo su jurisdicción respectiva.

Por cuanto entiendo que lo anterior no ha ocurrido, el recurso también prospera en este tramo del embate.

III.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 (arts. 109 y 116, Const. nac.; CSJN Fallos: 247:646, cons. 18°). La

determinación de incapacidades laborales, con obvias consecuencias sobre los derechos patrimoniales de las partes involucradas (art. 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.; 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; 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 de los hechos y el derecho del 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).

III.2.b. Bajo tales parámetros, los arts. 21 y 22 de la LRT y 1 y 2 de la LCRT atribuyen a las Comisiones Médicas, en una instancia administrativa previa y de carácter 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.).

III.2.c. Por lo dicho le asiste la razón a la impugnante cuando sostiene que el fallo recurrido, en cuanto afirma que ha habido un desprendimiento o delegación indebida a los órganos administrativos nacionales, no puede compartirse, sobre todo a poco de repararse en 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.

III.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"- , ni desde el que resultaría del fallo identificado por el tribunal de grado que propugnaría una interdicción para la transferencia de áreas de su competencia local a la Nación (CSJN Fallos: 239:343).

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.

III.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 y 15.165) que exige al Estado a 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).

En adición, 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).

III.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 LCRT, 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.; 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.

IV. Finalmente, en lo que respecta a la afirmación en la decisión impugnada de que el esquema normativo configurado por el Título I de la LCRT 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.), adhiero en lo sustancial a los puntos III.2.b.iii. a III.2.b.vi. y III.2.c. del voto de la doctora Kogan, por lo que también cabe acoger el remedio en esta parcela.

Todo esto termina por sellar la suerte favorable del recurso extraordinario en lo que al tópico de las delegaciones atañe.

V. Por lo expuesto, debe hacerse lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por la Fiscalía de Estado y revocar el pronunciamiento de fs. 108/115, en tanto que la normativa cuestionada no es inconstitucional (arts. 1 a 4, ley 27.348 y 1, ley 14.997). En virtud de ello, no encontrándose aún expedita la vía judicial (cfr. art. 2 inc. "j" y concs., ley 15.057), devuélvase las actuaciones al Tribunal de Trabajo n° 1 del Departamento Judicial de Quilmes a sus efectos (arts. 289 y 291, CPCC).

A los fines de lo dispuesto en el punto II.3. *in fine* comuníquese a ambas Cámaras de la Legislatura.

Costas de ambas instancias en el orden causado, ya que el litigante pudo haberse creído con derecho a accionar dado el estado divergente de la jurisprudencia (arts. 68 segundo párr. y 289, CPCC).

Voto por la **afirmativa**.

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Genoud dijo:

I. El tribunal de origen declaró la inconstitucionalidad de la ley 14.997, la inaplicabilidad al caso de los arts. 1 a 4 de la ley 27.348 -entre otros preceptos- y su competencia para conocer del reclamo instaurado por el actor Jorge Gustavo Delgadillo en procura de la prestación por incapacidad parcial y permanente prevista en la ley 24.557.

Contra ese pronunciamiento, el Fisco de la provincia de Buenos Aires interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley.

II. La cuestión, entonces, presenta dos dimensiones nítidamente diferenciables y discernibles. La primera de ellas atiende a los aspectos formales de la ley 14.997 y su adhesión al régimen de la ley nacional, en tanto que el restante involucra la infracción de la Carta local en virtud de la subordinación a aquella de facultades provinciales privativas.

El art. 4 de la ley 27.348 invitó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a dicho régimen. En su segundo párrafo estableció

que la adhesión importaría la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional para el cumplimiento de lo establecido en los arts. 1, 2 y 3 de dicho cuerpo legal, así como la debida adecuación por parte de los estados provinciales adherentes de la normativa local que resulte necesaria.

Como consecuencia, la legislatura local sancionó la ley 15.057. En su art. 2 inc. "j" contempla la "...acción ordinaria de revisión plena" del dictamen de la Comisión Médica interviniente ante el juzgado laboral. Además, autoriza su iniciación al trabajador prescindiendo de la obligatoriedad de interponer el recurso administrativo ante la Comisión Médica Central -contenido en la ley nacional- y prevé que el remedio que eventualmente interponga la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central quede aprehendido por dicha pretensión.

Por su parte, el art. 103 de la ley citada dispone que desde su sanción y hasta tanto se ponga en funcionamiento el nuevo fuero del trabajo, la revisión establecida en el indicado 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 de trabajo que resulten competentes.

He de allí que el análisis propuesto no puede soslayar la valoración y significancia de dicho cuerpo legal.

III. Por todo, y a modo de brújula de este análisis, tengo presente que este Tribunal ha expresado reiteradamente que la inconstitucionalidad de leyes constituye la *ultima ratio* del orden jurídico.

Ello por cuanto en cualquier sistema de hermenéutica legal que se adopte, no debe prescindirse de las palabras de la ley, pero en lugar de enfrascarse en la búsqueda de su sentido o alcance gramatical para descubrir la probable intención de sus autores, hay que recurrir a ellas para encontrar la solución del caso concreto, según las realidades que informan el texto legislativo.

Añado a ello que no cabe suponer que el legislador haya actuado con inconsecuencia o imprevisión al dictar las leyes, por lo que estas deben interpretarse evitando darles un sentido que coloque en pugna sus disposiciones destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y las deje a todas con valor y efecto. Como no cabe presumir tal inconsecuencia o falta de previsión, las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de sus palabras, computando que los términos empleados no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los conceptos (causa B. 63.439, "Tonelli", sent. de 27-V-2008).

IV.1. Inicialmente encuentro que no se ha acreditado en autos infracción alguna al procedimiento fijado en el art. 104 y siguientes de la Constitución

local, como tampoco se han señalado irregularidades relacionadas con la integración y las mayorías que intervinieron en ambas Cámaras legislativas para la sanción del cuerpo legal en tratamiento.

IV.2. Así, como se expuso, el art. 1 de la ley 14.997 indicó: "Adhiérese a la Ley Nacional N° 27.348, Ley Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, Ley N° 24.557".

Es claro que el legislador local ha seleccionado un método para proceder que tampoco es motivo de censura. En efecto, dicha técnica aparece en su ámbito de funcionalidad con el objetivo de optimizar la producción de leyes y consiste en una remisión de su texto a otras leyes.

Es decir, se trata de la incorporación al derecho provincial de una norma nacional -de otra provincia, etcétera- anexando su texto al universo normativo local.

Tal práctica por sí sola no revela alzamiento alguno al sistema constitucional.

Para más, en el caso, los motivos que condujeron a su aparición en el ámbito provincial fueron explicitados por el miembro informante del proyecto que se presentara a consideración de la Legislatura provincial.

Por consiguiente, no advierto desde esta óptica formal agravio a los dispositivos constitucionales que habiliten un pronunciamiento a su respecto.

V. El siguiente estadio del análisis se vincula con la imposibilidad de delegar facultades esenciales del Estado, para el caso, la administración de justicia (art. 5, Const. nac.).

A los fines de tal estudio, surgen distintos planos de abordaje: en cuanto al renunciamiento local del ejercicio de potestades esenciales que hacen a la autonomía provincial, a la creación de un recaudo previo de admisibilidad de la acción, y la aparición -a través de la técnica legislativa utilizada- de entes nacionales con injerencia en las relaciones jurídicas laborales.

Por ello, cabe abordar la razonabilidad de los preceptos legales impugnados.

Tal como ha dicho este Tribunal, dicho examen es el límite al que se halla sometido para su validez constitucional todo el ejercicio de la potestad pública (causa I. 2.009, "Falocco", sent. de 7-X-1997), en el que obviamente se encuentra comprendida la actividad legislativa (causas I. 1.619, "Quintero Palacio", sent. de 14-VI-1998 e I. 1.499, "Fiscal de Estado sobre Inconstitucionalidad arts. 9 y 10, ley 10.904", sent. de 9-III-1999).

El debido proceso sustantivo constituye un standard, patrón o módulo de justicia para determinar dentro del arbitrio que deja la Constitución al legislador, lo axiológicamente válido para reglamentar esos derechos (Linares, Juan Francisco; "Razonabilidad de las leyes", Ed. Astrea).

En tal inteligencia la garantía de

razonabilidad reclama la existencia de circunstancias justificantes, fin público, adecuación del medio utilizado para su obtención y ausencia de iniquidad manifiesta (causa I. 1.305, "Municipalidad de La Plata", sent. de 17-VI-1997).

V.1. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en el Capítulo III de la sexta sección señala, bajo el título "Administración de Justicia", que la Legislatura establecerá los tribunales de justicia determinando los límites de su competencia territorial, su fuero, la materia y, en su caso, la cuantía (art. 166).

A su vez, el art. 160 de la Carta local señala que el Poder Judicial será desempeñado por una Suprema Corte de Justicia, las Cámaras de Apelación y demás tribunales que la ley establezca.

V.2. Con la expresión administración de justicia -generalmente- se designan diferentes realidades; desde el resultado del ejercicio de la función de jurisdicción, a la consideración del complejo orgánico al que se atribuye en forma exclusiva el ejercicio de esa función, o bien a todo aquello que coadyuva al cumplimiento de la misión constitucional de los jueces y magistrados, pasando por los procedimientos.

Encuentro en esta última acepción el quicio del planteo traído a conocimiento del Tribunal. Ello por cuanto la ley 15.057 estableció que la solución definitiva de las controversias suscitadas con motivo de la intervención de los entes previstos en el art. 1 de

la ley 27.348 ocupa a los tribunales locales con competencia en materia laboral.

En definitiva, no se ha trasladado mediante la técnica legislativa de adhesión a la ley nacional la potestad de conocer y decidir por los órganos a los cuales la Constitución provincial le atribuye jurisdicción sobre el asunto.

V.3. Atento el desarrollo que antecede -en punto a los procedimientos que garantizarían la administración de justicia- toca el turno de analizar la creación de un recaudo previo de admisibilidad de la acción constituido por el tránsito del trabajador por ante las Comisiones Médicas con anterioridad al inicio de su demanda (arts. 1 y 2, ley 27.348; 2 inc. "j" y 103, ley 15.057).

Este Tribunal ha considerado que las reglamentaciones procesales que establecen requisitos para la iniciación de las demandas son constitucionalmente válidas en cuanto se limiten a reglamentar el ejercicio de las acciones acordadas en el orden local, en tanto no restrinjan derechos acordados por las leyes de la Nación (CSJN Fallos: 200:244; 209:506; 211:1602). Extremo al que corresponde añadir que no perjudiquen la garantía establecida en el art. 15 de la Constitución provincial, consagratória del acceso irrestricto a la justicia.

V.4. Concretamente, los cuestionamientos a la decisión legislativa de conferir injerencia a operadores de un sistema de seguro como el aquí analizado no resulta

una violación de la división de poderes y menos aún de la garantía de autonomía provincial.

La problemática de las denominadas atribuciones jurisdiccionales de la Administración o duplicidad de jurisdicciones, detalle que primariamente pudiera impactar directamente con lo establecido en los arts. 1, 18 y 109 de la Carta nacional, lo cierto es que desde antiguo la Corte Suprema de Justicia determinó -en tales hipótesis- que en su caso resultaba necesario el cumplimiento básico de dos condiciones. La primera de ellas es que la misma estuviese creada por una ley, en tanto que la restante es que se instituyese -allí mismo- una instancia de enjuiciamiento pleno del acto de la Administración (CSJN Fallos: 244:584 y 247:646; v. además Ekmekdjian, Miguel A.; "La instancia judicial plena de revisión de actos administrativos jurisdiccionales: su alcance y naturaleza", LL, 1978-D-1112 y "La llamada Jurisdicción Administrativa en tela de juicio", LL, 1986-E-319).

Posteriormente el Superior Tribunal federal resolvió que no cualquier controversia puede ser válidamente deferida al conocimiento de órganos administrativos con la mera condición de que sus decisiones queden sujetas a un ulterior control judicial suficiente.

Los motivos tenidos en cuenta por el legislador para sustraer la materia de que se trate de la jurisdicción de los jueces ordinarios, deben estar razonablemente justificados pues, de lo contrario, la

jurisdicción administrativa así creada carecería de sustento constitucional, e importaría un avance indebido sobre las atribuciones que el art. 116 de la Constitución nacional define como propias y exclusivas del Poder Judicial.

Admitir que el Congreso pudiera delegar en los órganos de la Administración facultades judiciales sin limitación material de ninguna especie sería tan impensable como permitir que el legislador delegara la sustancia de sus propias funciones legislativas, lo cual está expresamente vedado en el art. 76 de la Constitución nacional, con salvedades expresas (CSJN Fallos: 328:651).

Tales extremos no se reportan en el caso. No advierto sustracción alguna a los órganos jurisdiccionales competentes en la materia. Por el contrario, se trata de la incorporación de una etapa previa ante las Comisiones Médicas a fin de encausar un pronto abordaje de las pretensiones sistémicas.

En la especie, se advierte la instrumentación de entes administrativos que procuran el reconocimiento extrajudicial e inmediato de los derechos que el propio régimen confiere a partir de una experticia. Ello a fin de establecer la objetiva comprobación de que el trabajador se encuentra en condiciones de acceder a los beneficios que la ley le acuerda.

Consecuentemente, la labor del ente administrativo, en incumbencias de orden técnico-científico, movilizadoras del sistema de seguro

de riesgos del trabajo, no configura ineludiblemente una "causa" o "controversia" que amerite la inexcusable intervención de un tribunal de justicia, el cual ocupará su rol luego de la discrepancia con la valoración administrativa, detalle que habilitará la función jurisdiccional, la que solo puede ser ejercida por los órganos integrantes del Poder Judicial.

El diseño normativo propone entonces una especificidad de la contienda que remite -como se dijo- a conocimientos técnicos específicos, a un procedimiento bilateral que resguarda el derecho de defensa del trabajador, la limitación temporal y razonable del trámite, articulado todo ello con una acción judicial posterior de conocimiento pleno.

Dicho aserto ha sido recogido por el legislador local al instituir un procedimiento concreto de revisión amplia y plena en el art. 2 inc. "j" de la ley 15.057, cuya operatividad es inmediata (art. 103, ley cit.).

Queda entonces en este aspecto superado el test de constitucionalidad.

V.5. Sin perjuicio de lo dicho hasta aquí, el art. 3 de la ley 27.348 establece que la Comisión Médica deberá dictaminar dentro de los sesenta (60) días hábiles administrativos, contados a partir de la primera presentación. Dicho plazo será prorrogable por cuestiones debidamente fundadas. Por último, establece que el término será perentorio y su vencimiento dejará expedita la revisión contemplada en el art. 2 del mismo

cuerpo normativo.

Toca el turno ahora de confrontar la disposición reseñada a la luz de la previsión del art. 15 de la Constitución local en tanto garantiza el acceso inmediato e irrestricto a la Justicia.

No parece en este esquema de planteamiento, y ante la ausencia de una situación límite y concreta, que el plazo ya indicado, por sí mismo y en abstracto, luzca irrazonable.

Nótese que el propio dispositivo establece que el lapso es perentorio excepto que, fundadamente, el ente actuante decida prorrogarlo. También se ha valorado la abreviación del procedimiento administrativo merced al contenido de la ley 15.057 que autoriza al trabajador a prescindir de la obligatoriedad de interponer el recurso administrativo ante la Comisión Médica Central.

En el contexto descrito no encuentro disminución alguna de la garantía de acceso a la justicia, si bien no inmediata, con la sola excepción de los trabajadores no registrados.

V.6. Por su parte, con la adhesión formalizada con los alcances ya descriptos, la operatividad de la Ley de Riesgos del Trabajo a través de las Comisiones Médicas en el ámbito local, traduce, al mismo tiempo, una determinación en orden a recursos técnicos y económicos necesarios para satisfacer las demandas propias del sistema de cobertura.

De allí que no se observa tampoco un agravio a la Constitución local por la actuación de un ente

vinculado a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

No obsta la conclusión antedicha lo resuelto por esta Corte en el precedente L. 75.708, "Quiroga" (sent. de 23-IV-2003), entre otras, pues el escenario allí planteado no guarda identidad, por los motivos ya enunciados, con el que aquí se ha examinado.

VI. Por lo expuesto y en el contexto del presente análisis, corresponde rescindir el pronunciamiento de origen y declarar la falta de aptitud jurisdiccional en este estado para entender en el reclamo instaurado, pues la contienda luce prematura.

Las costas de ambas instancias se imponen en el orden causado, en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (arts. 68 segundo párr. y 289, CPCC).

Voto por la **afirmativa**.

Los señores Jueces doctores **Pettigiani** y **Torres**, por los mismos fundamentos de la señora Jueza doctora Kogan, votaron también por la **afirmativa**.

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor de Lazzari dijo:

El recurso no prospera.

I.1. En mi opinión, la decisión del tribunal de origen de declarar la invalidez constitucional de la ley 14.997 (B.O. de 8-I-2018), de adhesión a la ley nacional 27.348, debe permanecer firme.

I.1.a. A través de la primera ley, entra en vigencia en la Provincia de Buenos Aires la referida ley 27.348, en cuanto impone un régimen de competencia específico, de carácter administrativo previo y

obligatorio, para la resolución de las controversias suscitadas por reclamos derivados de las consecuencias dañosas ocasionadas por accidentes y enfermedades del trabajo.

Esta última ley, en su Título Primero, art. 1, dispone 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, a los fines de que el trabajador afectado solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo, obligación de la que se encuentran exentos los trabajadores vinculados por relaciones de trabajo no registradas, quienes sí cuentan con la vía judicial expedita.

Este artículo fue reglamentado por la resolución de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo 298/17 que, en prieta síntesis, establece una serie de actos que definen el procedimiento allí instaurado: así, se comienza con la presentación del trámite por el trabajador, sus derechohabientes o apoderado o por la aseguradora, según el caso, ante la Comisión Médica interviniente; se cita al damnificado con patrocinio letrado a una audiencia médica, momento hasta el que podrá ofrecer toda la prueba que tuviere, pudiendo ser rechazada por ser "...manifiestamente improcedente,

superflua o meramente dilatoria"; luego las partes se encuentran facultadas para designar peritos médicos a su cargo y la Comisión Médica puede ordenar la producción de oficio de prueba complementaria no ofrecida como "medida para mejor proveer"; con todo, concluida la "etapa probatoria", se otorga "vista" a las partes por tres días para que, si lo estimaren pertinente, "aleguen sobre la prueba producida" en un plazo total de cinco días, incluidos aquellos; producido el dictamen por la Comisión Médica se lo notifica a "las partes y al empleador" a los fines de la vía recursiva aludida en el art. 2 de la ley 27.348. Es decir: se ha diseñado -por un ente administrativo- una tramitación que es un remedo del procedimiento laboral.

No es necesario detenerse en grandes cavilaciones para advertir que las reglas contenidas en los primeros tres artículos de la ley, como lo dicen reconocidos doctrinarios, implican un "...indisimulable avance sobre facultades exclusivas de los gobiernos provinciales no delegadas al Gobierno nacional (arts. 5 y 121 a 123 de la Constitución nacional)" (Ackerman, Mario E.; *Ley de Riesgos del Trabajo. Comentada y Concordada. Actualizada con ley 27.348 y resolución SRT 298/17*, Rubinzal - Culzoni Editores, pág. 491).

Por otro lado, su art. 4 invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al referido Título Primero, dejándose aclarado en el segundo párrafo que **"importará la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional de la**

totalidad de las competencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° 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" (el énfasis, por supuesto, me corresponde).

A través de la versión originaria del art. 1 de la ley 14.997 (B.O. de 8-I-2018, la Provincia de Buenos Aires adhirió sin reservas a este nuevo régimen legal complementario de la Ley de Riesgos del Trabajo.

I.1.b. Teniendo en consideración que la administración de justicia constituye, junto con el régimen municipal y la educación primaria, una de las funciones esenciales que hacen a la existencia misma de las provincias como entes autónomos, corresponde indagar si, a la luz de las prescripciones contenidas en los arts. 5, 75 inc.12, 121, 122 y 123 de la Constitución nacional y 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, esta última puede delegar atribuciones reservadas mediante la sanción y puesta en vigencia de la ley 14.997.

I.1.b.i. Como fundamento liminar para el control constitucional propuesto, es preciso indicar que una de las reglas configurativas de nuestro sistema federal sienta el principio según el cual las provincias conservan los poderes que no fueron delegados al gobierno federal y todos aquellos que se reservaron en los pactos especiales al tiempo de su incorporación (art. 121, Const. nac.). De ello se deriva que les corresponde

exclusivamente darse leyes de policía y, en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 126 de la Constitución nacional y la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo (CSJN Fallos: 330:3098).

En el sentido referido, este Tribunal ha manifestado que "...las provincias conservan todo el poder no delegado de la Nación. Es decir que la Nación posee una competencia de excepción, ya que ella debe resultar de una delegación expresa hecha a su favor por parte de las provincias. Las mismas tienen una competencia general, conformada por todas las atribuciones remanentes, o sea todas aquellas que no le han sido expresamente reconocidas a la Nación" (causa I. 1.982, "YPF S.A. c/ Municipalidad de Ensenada s/ Inconstitucionalidad Ordenanza 1887/95", sent. de 31-X-2001).

I.1.b.ii. De lo expuesto puede colegirse que, en rigor, el art. 121 de la Constitución nacional establece el reparto de competencias entre el gobierno federal y el de las provincias, siendo una facultad no delegada de estas últimas la organización de su administración de justicia, así como de su incumbencia exclusiva la tramitación de los juicios y el establecimiento de las instancias revisoras que estimen convenientes.

Explica Germán J. Bidart Campos que "Donde leemos 'poder no delegado por esta constitución' debemos

interpretar que la delegación es hecha por las provincias 'a través' de la constitución como instrumento originario de formación y estructura de la federación. Son las 'provincias' las que 'mediante' la 'constitución' han hecho la delegación al gobierno federal" ("Manual de la Constitución Reformada", Tomo I, Ediar, 1998, pág. 442).

En esa misma línea de pensamiento Gregorio Badeni sostiene que "...las Provincias, como entidades preexistentes, contribuyeron a la formación del Estado federal transfiriendo una parte de sus potestades originarias y conservando las restantes. Esa transferencia, a la cual alude el art. 121 de la Constitución, determina que el gobierno federal solamente pueda ejercer los atributos que expresamente fueron transferidos por las Provincias". Añade que si bien estas últimas "...se desprendieron de su poder soberano para conformar una unión indisoluble en el marco de un Estado federal, conservan todos los atributos propios de su autonomía originaria" ("Tratado de Derecho Constitucional", Tomo I, LL, 2004, pág. 268).

I.1.b.iii. Luce evidente, y en el específico supuesto de autos merece ser destacado, que entre los poderes conservados por las provincias ocupan un lugar destacado el ejercer el poder de policía y las funciones jurisdiccionales en todas aquellas materias que no están comprendidas en la jurisdicción federal (art. 116, Const. nac.).

El primero fue reconocido desde antiguo por la

jurisprudencia del Máximo Tribunal nacional en el célebre caso "Plaza de Toros", resuelto en 1869, cuando dijo que "...las cuestiones concernientes a la seguridad, salubridad y moralidad de los vecinos, se encuentran entre los poderes que las provincias se han reservado, dentro de la Constitución nacional, pudiendo entonces dictar leyes y reglamentos a esos fines" (CSJN Fallos: 7:150, "La Empresa Plaza de Toros").

En cuanto a las segundas, se trata de atribuciones de ejercicio obligatorio, ya que las provincias se han comprometido a garantizar la administración de justicia como una de las condiciones para gozar de la garantía federal de autonomía (Daniel A. Sabsay, Pablo N. Manili; "Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial", Ed. Hamurabi, pág. 802).

I.1.b.iv. Este último supuesto comprende la creación y establecimiento de tribunales, la asignación a éstos de competencias y el dictado de los códigos procesales respectivos. En efecto, la atribución provincial de darse sus propias instituciones y regirse por ellas incluye las de dictar todas las normas que conforman el derecho público local, esto es, aquellas que regulan los procedimientos sobre las cuales los poderes y órganos estatales actúan, sean administrativos o judiciales.

En esta coyuntura se inscribe lo dicho por la Corte federal en cuanto a que el derecho de las provincias a organizar sus tribunales comprende el de dictar normas

de procedimiento para litigar ante ellos (CSJN Fallos: 254:288, "Smut"). Tienen derecho a elegir por sí mismas sus gobernantes, legisladores y demás empleados, es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el art. 121 de la Constitución nacional (CSJN Fallos: 317:1195, "Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Provincia de Santa Fe s/ Acción declarativa", sent. de 6-X-1994).

Sobre el tópico, enseña Sagüés que la doctrina clásica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación refiere que las provincias, a similitud de lo que acontece en el orden nacional, tienen facultades para organizar la jurisdicción y competencia de sus propios tribunales, dictando las leyes que correspondan (CSJN Fallos: 310:804, "Recurso de hecho en Sueldo de Posleman, Mónica R. y otra s/ acción de amparo -medida de no innovar- inconstitucionalidad", sent. de 22-IV-1987,), todo esto por su derecho a darse sus propias instituciones y regirse por ellas (Sagüés, Néstor Pedro; "Elementos de derecho constitucional", Tomo 2, 3ra. Edición actualizada y ampliada, Ed. Astrea, pág. 13).

De conformidad con la doctrina que emana del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "Sociedad Comercial e Industrial Giménez Vargas Hnos. c/ Provincia de Mendoza", sentencia de 9-XII-1957 (citado por el tribunal de grado en sustento de su pronunciamiento y mencionado de manera constante en distintos precedentes contemporáneos del Alto Tribunal),

"El poder de policía de las provincias es irrenunciable y su pretendida delegación es extraña a las atribuciones del Poder Ejecutivo o de las legislaturas provinciales. Los poderes no delegados o reservados por las provincias no pueden ser transferidos al gobierno de la Nación, mientras no lo sean por la voluntad de las provincias expresada en congreso general constituyente".

También ha dicho la Corte federal, desde antigua data, que "...es facultad no delegada por las provincias la de organizar su régimen jurisdiccional tanto en el orden judicial como en el de lo contencioso administrativo" (CSJN Fallos: 259:56). Como así también, que de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución nacional, las provincias pueden dictar las leyes y estatutos que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las prohibiciones enumeradas en el art. 126 de la Carta magna y la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo (CSJN Fallos: 7:373; 289:238; 320:89 y 619; 322:2331 y 330:3098).

I.1.b.v. Concerniente a la temática aquí en tratamiento, en el ámbito local, el art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires asegura a sus habitantes una tutela judicial continua y efectiva, lo que importa garantías que se deben desarrollar en distintos aspectos de la protección jurisdiccional de las personas y extender a todos los tipos de procesos judiciales y administrativos; ello en consonancia con lo establecido por el art. 8.1. de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos que establece el derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente, dentro de un plazo razonable.

Sobre el punto, he manifestado que la competencia judicial es la aptitud otorgada por la ley a los jueces para conocer en las causas que corresponden a determinada materia, grado, valor o territorio. Puede definirse como la medida o alcance de la jurisdicción, es decir, el límite que la ley señala para el ejercicio de la jurisdicción a cargo de cada uno de los órganos jurisdiccionales. Naturalmente, en cualquier ordenamiento procesal las reglas que fijan la competencia tienden ante todo a facilitar el objetivo que la ley sustancial procura y a posibilitar la actuación de las partes, no a complicarla o perturbarla, y son establecidas teniendo en cuenta los intereses generales y también los intereses particulares, atendiendo a los matices y especificidades de las circunstancias que cada hipótesis determine. No otra cosa puede desprenderse de la enfática garantía del art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en cuanto asegura la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia (v. mi voto, causa C. 94.669, "Álvarez", sent. de 25-IX-2013).

I.1.c. Conforme todo lo expuesto, no resulta admisible constitucionalmente que las provincias, mediante una ley ordinaria de sus legislaturas, acepten la invitación propuesta en una ley nacional porque ello importa -de modo concluyente- la renuncia a las

atribuciones que se reservaron mediante la Constitución.

Así, por imperio de la evocada "adhesión" a la ley nacional 27.348, se altera el régimen de la administración de justicia en el fuero laboral local, mediante la instauración de una instancia administrativa previa a la intervención de los tribunales de trabajo y ello *-per se-* es inconstitucional, más allá de que *-luego-* los jueces laborales se limiten, en el texto de la ley vigente al momento del dictado del fallo impugnado, a controlar la validez de lo resuelto en el marco de las Comisiones Médicas o, si fuera el caso, a ejercer un contralor pleno *-en un juicio de conocimiento posterior-* de lo decidido.

Ello torna a la norma reprochable, dado que el art. 39 inc. 1 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece el derecho de todo habitante de su territorio a trabajar, a una retribución justa, a condiciones dignas de labor, al bienestar, a la jornada limitada, al descanso semanal, a igual remuneración por igual tarea y al salario mínimo, vital y móvil, debiendo a tal fin la Provincia fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador y ejercer en forma indelegable el poder de policía en materia laboral, propiciar el empleo, estimulando la creación de nuevas fuentes de trabajo, promover la capacitación y formación de trabajadores, impulsar la colaboración entre empresarios y trabajadores, y la solución de conflictos mediante la conciliación y establecer tribunales especializados para solucionar los conflictos de

trabajo; el art. 15 de ese mismo ordenamiento legal estipula que también la Provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de las personas de la posibilidad de requerir de manera directa la intervención de los tribunales de justicia para resolver su controversia.

Como corolario de todo lo expresado, cabe recordar lo establecido en repetida doctrina de este Tribunal: la cláusula del art. 46 de la ley 24.557 (con claras similitudes y analogías con la normativa que ahora nos ocupa) no solo incurre en la violación del art. 75 incs. 12 y 22 de la Constitución nacional, sino incluso de los arts. 1, 15 y 39 de la Constitución provincial, en cuanto a que la Provincia tiene el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución nacional no hayan sido delegados al gobierno de la Nación, como que también a sus habitantes se les asegura la tutela judicial, continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia y se garantiza además la intervención de tribunales especializados para solucionar los conflictos de trabajo (causas L. 83.786, "Della Penna", sent. de 20-IV-2005; L. 89.144, "Luna", sent. de 10-V-2006 y L. 98.734, "Nievas", sent. de 17-VI-2009; e.o.).

En definitiva, mediante la adhesión dispuesta por la ley 14.997 a la ley 27.348, existe una

transferencia de competencia jurisdiccional de la provincia al Estado federal no prevista por el art. 116 de la Constitución nacional.

Huelga señalar que, de acuerdo a lo establecido por el art. 160 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, no puede desconocerse que la facultad de organizar el poder judicial sin injerencias del gobierno central y dotando a sus órganos de la competencia que considere necesaria para que funcione adecuadamente, es una potestad exclusiva e indelegable del Estado provincial. En ese sentido, ha dicho esta Corte que "La organización, competencia, integración y funcionamiento de los órganos del Poder Judicial (arts. 121 y 122 de la Constitución) constituye un resorte propio de cada provincia". También, que "...la garantía de los habitantes de contar con el debido proceso judicial en la jurisdicción provincial natural de su pertenencia (art. 5 de la Carta Magna), proviene del respeto a la autonomía provincial" (causas L. 81.339, "Sparnocchia", sent. de 14-X-2003 y L. 82.688, "Fedczuk", sent. de 14-IV-2004).

Como derivación de lo reseñado, debe rechazarse cualquier interpretación que limite el acceso y cierre el camino a la jurisdicción, por tratarse de una garantía que se erige en uno de los pilares básicos del estado de derecho (causa B. 62.469, "Sehara", sent. de 31-X-2016), debiéndose tener como guía la aplicación del principio *in dubio pro actionis o favor actionis*, enraizado en la más amplia regla de accesibilidad

jurisdiccional que fluye del art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (causas B. 51.979, "Choix", sent. de 21-VI-2000; B. 57.700, "Montes de Oca", sent. de 10-IX-2003 y B. 63.822, "González", sent. de 10-VIII-2011).

Además, el art. 45 de la Carta local impide a los poderes públicos delegar facultades que les han sido conferidas por esa misma Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella.

En el caso se verifica, entonces, que al adherir al régimen de la ley 27.348, el legislador provincial se ha excedido en sus facultades, transgrediendo también la autonomía provincial y las atribuciones que en su mérito le competen, lo cual constituye un principio indisponible del Derecho Público (Spota, Alberto Antonio (h); "Aproximación al concepto de autonomía provincial a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas", 2008, pág. 356).

Cuando un tribunal especializado local ejerce el poder-deber de su jurisdicción lo debe hacer en plenitud, ya que nuestra Carta fundamental local asegura el acceso irrestricto a la justicia y la intervención de tales órganos para la solución de conflictos de índole laboral en un todo de acuerdo con los poderes reservados y los compromisos asumidos (arts. 1, 11, 15 y 39 inc. 1, Const. prov. y 5, 75 incs. 12 y 22, 121 y 123, Const. nac.;

causa L. 88.246, "Espósito", sent. de 21-XII-2005).

I.1.d. Finalmente, la ley bajo análisis no supera el test de constitucionalidad porque la adhesión en ella dispuesta conlleva -también- la cesión total y absoluta de la competencia para legislar en un organismo administrativo nacional.

Nótese que el legislador provincial no solo atribuye jurisdicción administrativa federal ("...con carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención") a un conflicto entre particulares, que pertenece al derecho común y que resulta competencia natural y originaria de los órganos judiciales de la provincia, sino que, además, delega la facultad de dictar normas procesales en la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, quien, en uso de tal prerrogativa, dictó ya la resolución 298/17 que reglamenta la ley 27.348.

En tal resolución, entre sus aspectos más salientes, se detallan los requisitos para el inicio de los trámites por ante las Comisiones Médicas Jurisdiccionales, el régimen para la fijación de audiencias, producción de pruebas y alegatos, recursos, plazos y procedimientos para homologación de convenios, etcétera. También otorga a los médicos integrantes de las Comisiones Médicas, típicas funciones que deben ser desempeñadas por los jueces, como recibir prueba testimonial y técnica, o permitirles desestimar aquellas que consideren inoficiosas, o ponderar la relación de causalidad entre el accidente o enfermedad y la actividad desarrollada por el trabajador.

Este último aspecto de la norma llevó a la Sala X de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en los autos caratulados "Corvalán, Héctor Eduardo contra Swiss Medical ART S.A. s/ Accidente - ley especial" (sent. de 30-VIII-2017), a considerar que la citada resolución, al determinar el procedimiento según el cual los profesionales que integran las comisiones médicas cuentan con facultades que los habilita a pronunciarse "...sobre temas ajenos a su saber profesional", es arbitraria e inconstitucional por afectar "...el debido proceso legal".

En resumen: no se puede delegar un poder provincial que es indelegable, como es el poder de legislar sobre temas procesales como tampoco puede delegarse el poder jurisdiccional de resolver los conflictos entre particulares, pues los accidentes y enfermedades laborales son materia de derecho común. La legislación procesal y resolución de casos específicos corresponde a las provincias según el texto constitucional federal.

En esa línea se manifiestan Toselli y Marionsini cuando afirman que la competencia reservada por las provincias no puede ser renunciada, abdicada y/o transferida al gobierno nacional si no es por voluntad de ellas expresada en un congreso general constituyente, motivo por el cual, no habría dudas respecto de la inconstitucionalidad de la delegación (además, mediante una ley ordinaria) desde las provincias hacia la Nación, de las competencias que aquellas se reservaron al

principio de la unión nacional (en el caso, las que ahora aparecen en el art. 4 de la ley 27.348; Toselli, Carlos Alberto - Marionsini, Mauricio Adrián; *Régimen Integral de Reparación de los Infortunios de Trabajo*, Alveroni, 2017, pág. 549).

I.2. Finalmente, habiéndose sancionado la ley 15.057 -ya vigente al momento del dictado del fallo de grado y de la interposición del recurso que se analiza- la solución que en el caso propongo me exime de brindar cualquier tipo de consideración a su respecto.

II. Por todo lo expuesto, corresponde rechazar el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley traído y, en consecuencia, confirmar la declaración de inconstitucionalidad de la ley provincial 14.997, por resultar violatoria del sistema federal de gobierno (arts. 1, 5, 75 inc. 12, 121 y 122, Const. nac. y 14, 39, 45 y 57, Const. de la Provincia de Buenos Aires) y la inaplicabilidad al caso de la ley 27.348, debiéndose remitir la causa al tribunal de origen para que continúe con la tramitación según su estado.

Las costas de esta instancia se imponen a la recurrente vencida (art. 289, CPCC).

Voto por la **negativa**.

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 opiniones y fundamentos, se hace lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley traído,

se revoca el fallo de grado en cuanto se pronunció por la inconstitucionalidad de la ley 14.997 (art. 1) y se declara la incompetencia en este estado del tribunal de trabajo interviniente para entender en autos. En consecuencia, se dispone su remisión a la sede de origen a sus efectos.

Las costas de ambas instancias se imponen por su orden, en atención a la naturaleza de la cuestión tratada (arts. 68 segundo párr. y 289, CPCC).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

Suscripto y registrado por la Actuaría firmante, en la ciudad de La Plata, en la fecha indicada en la constancia de la firma digital (Ac. SCBA 3971/20).

REFERENCIAS:

Funcionario Firmante: 27/05/2020 12:53:50 - SORIA Daniel Fernando -

Funcionario Firmante: 27/05/2020 12:56:21 - TORRES Sergio Gabriel -

Funcionario Firmante: 27/05/2020 13:23:23 - PETTIGIANI Eduardo Julio -

Funcionario Firmante: 27/05/2020 14:23:05 - GENOUD Luis Esteban -

Funcionario Firmante: 27/05/2020 17:08:14 - DE LAZZARI Eduardo Nestor -

Funcionario Firmante: 27/05/2020 22:30:58 - KOGAN Hilda -

Funcionario Firmante: 28/05/2020 07:52:05 - DI TOMMASO Analia

Silvia -

%007Pè=4##n.ÁŠ

234800292003037814

SECRETARIA LABORAL - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS